84- 3710 /

© Minister of Supply & Services Canada 1984
Cat. No. Z1-1983/1-31-2
ISBN 0-662-53035-7

Research for the Commission on Canada's Future

Contents

Foreword

I Introduction 1

II Economics Research Area 9
Macroeconomics 12
Federalism and the Economic Union 14
Industrial Structure 16
International Trade 18
Income Distribution and Economic Security 21
Labour Markets and Labour Relations 22
Social and Economic Ideas and Issues 24

III Politics and Political Institutions Research Area 27
Canada and the International Political Economy 30
The Politics of Canadian Federalism 31
Representative Institutions 34
State and Society in the Modern Era 35
Constitutionalism, Citizenship, and Society 36
The Politics of Economic Policy Making 38
Industrial Policy 39

IV Legal and Constitutional Research Area 41
The Role of Law in Society 44
The International Legal Environment 45
The Canadian Economic Union 47
Harmonization of Provincial Legislation 49
Institutional and Constitutional Arrangements 51

V Conclusion 53

Appendix A: The Terms of Reference 55

Appendix B: The Research Organization 58

Foreword

In the course of fulfilling the responsibilities outlined in its mandate, the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada has undertaken an extensive program of public consultation and research. The consultation program is described in the Commission's earlier Guidebook and in *Challenges and Choices*, a companion document to the present volume. This volume, *Research for the Commission on Canada's Future: A Progress Report*, is a description of the research dimension of its work.

The research program described here is under the joint direction of three prominent and widely respected Canadian scholars. Dr. Ivan Bernier, Director of Research – Legal and Constitutional, is Dean of the Faculty of Law at Laval University. Dr. Alan Cairns, a former Head of the Political Science Department at the University of British Columbia, was William Lyon Mackenzie King Visiting Professor of Canadian Studies at Harvard University immediately before joining the Commission as Director of Research – Politics and Political Institutions. Dr. David C. Smith, a former Head of the Department of Economics at Queen's University and recently named the next Principal of that University, is the Director of Research – Economics.

The Research Directors have developed a research program that is ambitious and wide-ranging. The very nature of the subject matter described in the *Progress Report* demonstrates the scope of the research commissioned and points to the need for vigorous efforts to bridge the research disciplines and for integration.

Since the time of the Rowell-Sirois Commission and particularly since the Gordon Commission, there has been extensive work in the social sciences in Canada. In addition to university-based research, numerous publications have been produced by publicly sponsored organizations such as the Economic Council of Canada and the provincial Economic Councils as well as by a number of private research institutes. Many significant studies have also been carried out by both federal and provincial governments.

The Commission has sought to avoid duplication of work that has been – in the judgment of the research community – well done. In that sense, many of the Commission's studies will perform an important role as survey papers synthesizing work in specialized fields.

In addition to extensive research in political institutions and economics, this is perhaps the most comprehensive examination yet undertaken of the Canadian legal system. This reflects our concern that the way in which legal instruments have been used in the past and may be used in the future should be better understood. As the Research Directors note in their introduction, creative linkages and new insights will emerge from the nature and scope of the collective enterprise.

It is important to note that the studies being prepared in the Commission's research program have not been available to Commissioners during the preparation of their discussion document, *Challenges and Choices*. Of necessity, the majority of the research studies will not become available until the latter part of 1984. Thereafter, the contribution of the research program and

its members will play a very vital role in informing deliberations and decisions as Commissioners approach the Final Report.

Traditionally, the research of Royal Commissions has not only been important for its primary purpose of direct assistance to the sponsoring Commission, but has also served to enhance the understanding of contemporary scholars, students, other interested readers, and policy makers generally. I am confident that under the guidance of the Research Directors, the efforts of the Research Coordinators and individual researchers whose work is described below will produce the quality of scholarship that will be recognized by future generations as a milestone in professional attainment.

I would like to take this opportunity to extend my personal thanks and that of my fellow Commissioners to the Research Directors and those directly associated with them in the Commission's Research program as well as to the many members of research advisory groups who have generously agreed to assist in this undertaking.

Donald S. Macdonald
Chairman

Introduction

I. Introduction

Research Directors: Ivan Bernier, Université Laval
Alan Cairns, University of British Columbia
David C. Smith, Queen's University

The purpose of this introductory chapter is to set the stage for the more detailed description of the research program in the chapters that follow. It is intended to bring together the organizing assumptions of the research effort and to make clear the integrating framework for the many individual studies.

Royal Commissions and Research

Governments are inevitably caught up in the daily pressures of governing. They have difficulty distancing themselves from the demands of today and taking a long view. Therefore, when a shifting world throws into question policies that were designed for yesterday's problems, when the understandings and knowledge on which those policies are based no longer appear to be relevant for generating effective new policies, then a resort to supplementary external advice and analysis is one possible response.

In the last half century the Rowell-Sirois Commission, the Gordon Commission, the Glassco Commission, the Porter Commission, the Carter Commission, the Bilingualism and Biculturalism Commission, and others have undertaken exhaustive analyses of aspects of life in Canada to fulfil their particular terms of reference. In each case a large and elaborate research effort has contributed to the commission's task. The Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, like many of its predecessors, has also mounted a comprehensive and ambitious research program in response to its own Terms of Reference.

The Mandate and the Research Response

The mandate of this Commission is unusually broad. It encompasses many of the fundamental policy issues expected to confront the governments and peoples of Canada in the coming decades.

The research program, jointly worked out by the Commissioners and senior research staff, is the Commission's attempt to respond to the mandate with a manageable research effort. The following excerpt from the November 5, 1982, Order-in-Council of the Committee of the Privy Council establishing the Commission contains the key aspects of the mandate for the research program:

The Commission is required by its terms of reference to inquire into and report upon the long-term economic potential, prospects and challenges facing the Canada federation and its respective regions, as well as the implications that such prospects and challenges have for Canada's economic and governmental institutions and for the management of Canada's economic affairs.

The Committee further advise that the study include an examination of and a report on:

(a) the appropriate national goals and policies for economic development, including consideration of the following:
   - trends in labour market requirements and conditions;
   - developments in the supply of raw materials, including energy sources;
   - capital requirements and the cost structure in a highly competitive, technologically-sophisticated and interdependent world environment;
   - trends in productivity, standards of living and social progress;
   - industrial adjustment and growth;
   - regional economic development opportunities and constraints in a national economic framework;
   - the integrity of the Canadian economic union as it relates to the unity of Canada and the ability of all Canadians to participate in increased economic prosperity;

(b) the appropriate institutional and constitutional arrangements to promote the liberty and well-being of individual Canadians and the maintenance of a strong and competitive economy including consideration of the following:
   - means for improving relations between governments, business, labour and other groups in Canadian society;
   - the appropriate allocation of fiscal and economic powers, instruments and resources as between the different levels of governments and administrations;
   - changes in the institutions of national government so as to take better account of the views and needs of all Canadians and regions, and to encourage the further development of the Canadian economic union.

The research studies are intended to fulfil several requirements in responding to these Terms of Reference. They will look at our past and give us retrospective views on the economic, political, legal, institutional, and constitutional developments since the end of the Second World War. This historical orientation will help us to understand the sources of our present discontents and to assess our future possibilities against our past performance. More generally, by providing a frame of reference in which the interplay of social forces and institutional arrangements can be analysed over time, such a perspective should enhance the quality of policy recommendations the Commission will make.

The studies are also charged with the task of identifying the factors that are likely to have a critical influence on developments over the next several decades. They are to examine possible institutional changes and policy options that might offer prospects of improved economic performance, of a more sensitive and responsive political system, and of a more legitimate constitutional order. They are to consider ways of blending an evolving system of federalism and parliamentary government into an adaptable and effective arrangement for governing Canadians.

These objectives are all interrelated. Further, they have to be pursued in

full recognition of our nature as a country of two official languages and many cultures.

Canadians, as became apparent in the Commission's hearings, are concerned about their social contract with each other and with their governments. There is the fear that without improving the social contract we will occupy the same space but will lack that widespread acceptance of a common citizenship that is essential if we are to respond successfully to the interrelated economic, political, and constitutional problems that will confront future generations. Analysis of this concern is part of our research agenda.

The Domestic Context

The mandate and the research studies that flow from it were influenced by a pervasive sense of malaise about the functioning of the economy, of the political, legal, and constitutional systems, and of the relations between them.

The current failures of the economic system are generating worries about economic development prospects in the coming decades. The severity of the recent recession has increased anxiety about the capacity of the system to create sufficient employment opportunities in the future. The persistence of inflation and the costs encountered in its control have raised longer-term questions about how effectively inflation will be controlled; the slowing of productivity growth in the past decade has prompted fears of future economic stagnation; the country's industrial structure, it is often suggested, is not adapting as well as it should adapt, or as well as that of some other countries. Finally, concerns are widespread about failures in the mechanisms for resolving disputes in the labour market and for providing an appropriate sharing of income and wealth.

Much of the blame for these deficiencies is often attributed to the shortcomings of political and economic institutions and policies. Against these pessimistic assessments it will be useful to provide some perspective, by examining the evidence of and explanations for previous longer term successes in the capacity of the economy to adapt, to create major expansions of employment opportunities, to control inflation in relation to inflation rates abroad, and to generate impressive economic growth.

Views are also widely expressed that the political system has become increasingly conflict-ridden and has a diminishing capacity for effective policy making on economic issues and in other problem areas. The political system today is viewed by many as less stable and secure than its earlier post-Second World War predecessor. Some indications that these apprehensions are not without cause are: the debate in Quebec about its role in Confederation; regional dissatisfaction in western Canada; the decline of the party system as an instrument of national integration; the coexistence of competing and contradictory definitions of Canada; aggressive and hostile rhetoric in intergovernmental relations; and, most strikingly, the recent constitutional struggle, which produced a challenge to almost every major institution by some influential actor and revealed almost insuperable obstacles to change.

But against these examples of conflict can be set some important qualifications. Canada is not the only country experiencing serious political,

constitutional, economic, and regional problems. Further, the system has considerable successes to its credit in surviving tremendous shocks and in displaying considerable political and economic flexibility. These past successes as well as our more recent difficulties merit examination.

The legal system, too, has come under growing criticism in recent years for its complexity and for its tendency to increase conflict and rivalry rather than to foster collaboration and compromise. Extensive government regulation in particular, with the attendant high costs of compliance, is said to impede businesses' ability to respond quickly to changing market conditions. At the same time, disadvantaged and unorganized minorities are held to have only limited access to the legal system and limited ability to influence its evolution. Such problems as well as some of the virtues of the existing legal system must be considered.

In brief, we have recently been experiencing severe economic and political problems, and the future holds no guarantee of lessening pressures to which Canada must respond with wise and effective policy. However, we are not alone. Other peoples and governments are equally caught up in the pressures of an interdependent competitive world. As in the past, Canadians will undoubtedly respond to the demands for adaptability posed by future conditions not by repudiating our past but by working within our economic, political, and constitutional heritage.

The Global and Comparative Context

Inflation, unemployment, and low growth rates, although differing in their incidence from country to country, perplex governments everywhere. The technological revolution, the challenge of international economic competition, the skill requirements of the computer era, and the challenge of humanely providing for a burgeoning world population concern all peoples, not just Canadians. Regional assertiveness and ethnic and nationalist challenges to the authority of contemporary governments are widespread. The goals of women's movements, the aspirations of aboriginal peoples, and the concerns of environmental groups all reflect fundamental changes in the consciousness, identity, and values that transcend national boundaries.

The contemporary democratic state is subject to economic trends and social forces that flow back and forth across political boundaries. The internationalization of economic activity evident in the multinational corporation, the movement of capital, the new international division of labour and the global economic interdependence to which it leads, and the international economic institutions such as the GATT and the IMF illustrate an increasingly international dimension to which the economic managers in the modern state must respond.

Although these trends are inescapably part of the modern condition, their incidence, their precise nature, and the ways in which they interact differ from state to state. Further, the problems and opportunities they create are products of their interaction with institutional arrangements, political and legal traditions, resource endowments, the relations between management and labour, and other phenomena that differ from country to country.

For this Commission the task is to examine, analyse, and make recommendations for the Canadian situation. In doing so we must recognize the uniquely Canadian and universal characteristics that together shape and constrain the opportunities for Canadians in future decades.

The Goal of an Adaptive Political Economy

At the most general level the focus of the research effort is to examine how the Canadian political economy can better adapt to change. The selection of this broad goal as the desired direction in which the country should move reflects the fundamental belief that the future, no matter how highly developed our predictive powers, will take us partly by surprise. The world we live in was not foretold by our predecessors, and the world of our successors cannot be anticipated in detail by this generation. Therefore, the appropriate policy stance for the unknown element in our future is a flexible capacity to respond.

What we do know about the future leads us in the same direction. Technological change and the impact of scientific discovery, economic competition from newly industrializing countries, demographic changes in the Canadian and world populations, and the evolution of the information society are all components of our future environment. Thus both what we know and what is uncertain about the future lead in the same direction to the need for political and economic institutions that do not leave us with institutional arrangements and policies that were designed for yesterday and are inappropriate for future decades. Implicit in the notion of an adaptive political economy is the assumption that flexibility is not exclusively an attribute of the economic or of the political and constitutional systems. Adaptability must be found in both, as well as in the network of linkages that, particularly in our era of the positive state, binds them together.

The theme of an adaptive political economy pulls the research effort in an interdisciplinary direction. Such a theme links, for example, the pursuit of a more representative political system with the search for more effective economic policy-making structures; it also links the need for relevant international economic policies with the pursuit of more harmonious federal-provincial relations in economic matters.

The goal of a more adaptive political economy does not presuppose a clean slate on which we can write as we wish. We prefer to seek movement in directions that are consistent with those of our past and with what we know about the future, rather than in a convulsive transformation to turn us into a different people trying to employ a completely new set of economic and political arrangements. The latter is not only undesirable but unattainable. The heritage of parliamentary government, federalism, a mixed economy, and the Canadian version of a bilingual and multicultural society is not an irrelevant accident of history but an achievement to be preserved and enriched. The research task, therefore, is to enhance the area of manoeuverability and to do so in the context of our heritage of institutions in which many of our basic values reside.

The Research Program

The realities to which this Commission must respond are interdependent. Its mandate and the general theme of an adaptive political economy to which it

leads give research priority to economic, political, legal, and constitutional concerns. Accordingly, the researchers are primarily, but not exclusively, drawn from among those who specialize in the study of economics, political science, and law. They bring to the collective research enterprise of the Commission the specialized knowledge built up by the massive expansion of research in Canada and elsewhere in recent decades.

Knowledge has been advanced by an ever more refined division of labour. It is not as easy for researchers in the 1980s as it was for the scholarly generation of the 1930s, which produced the landmark Rowell-Sirois Report, to move comfortably back and forth across the boundaries of knowledge. The contemporary requirements for mastering a subfield and for keeping up with the burgeoning literature and abreast of new research tools do not, in the first instance, readily contribute to the broad overarching perspective appropriate to the sweeping mandate confronting this Commission.

The strategy for transforming increasingly specialized knowledge into an integrated analysis for the Commission is intended to maximise the unquestioned benefits from specialization and simultaneously to transcend specialization within and across disciplinary boundaries. Initially issues are being studied individually. The research findings are then to be brought together and integrated, drawing out their connections across the range of interdependencies and linking them around the overriding themes emerging from the mandate.

The initial organization of the research effort is based on three broad areas of research, Economics, Politics and Political Institutions, and Legal and Constitutional. This organization reflects the institutional structuring of scholarship in universities, from which most of the researchers are drawn. Within each of the three research areas, as the subsequent chapters of this report indicate, coordinators are responsible for organizing separate projects. Each coordinator has a major responsibility for drawing together the more specialized papers into an integrated overview paper that will be published along with the supporting studies.

There is deliberate overlap between the three research areas on the issues and problems under analysis, and various joint projects draw researchers together from two or more research areas. Special arrangements exist and are planned for the research on common problems underway in the three research areas. For example, the research on Canada's role in the international political economy, which is being extensively studied in each research area from different perspectives, will be brought together in seminars and conferences in the summer of 1984. Different orientations to the state of the economic union in Canada will be handled similarly in the coming months. The multifaceted issues involved in the economic, political, and constitutional development of Yukon and the Northwest Territories will be approached by a collaborative effort now being developed among the research areas. Studies on federalism are closely coordinated. Research on industrial strategy also involves and brings together the perspectives of law, economics, and political science.

The processes leading up to the Commission's final report will cap the integrative effort. The findings of the separate research projects dealing with various big issues and basic concerns that pervade the overall research effort

will be brought to bear on the task of writing the report. These big issues and basic concerns, which are being studied both directly and indirectly in the research program, include: the role of the state; the relations between law and society; the rights and welfare of individuals; the desired mix of public and private decision making in the economy; the relative powers of governments in the federal system and the relations between them; the appropriate balance between nationalism and internationalism in the economy; the relations between business, labour, and the state; economic relations with the United States; and many others. These and other issues are being examined in over 200 research projects ranging from survey papers to major studies.

The simultaneous preparation and subsequent publication of so much analysis across such a broad range of subjects can scarcely avoid generating creative linkages between hitherto separately studied phenomena. Much integration and many leaps of understanding will develop from the unpredictable interactions between researchers and from the extensive exposure to unfamiliar disciplinary perspectives that will develop from our common intellectual task.

Although well underway, the research program outlined in succeeding pages is not final. A few projects are still tentative. Some, which are not listed, are still being developed. Others will emerge as gaps appear in the coming months.

With these exceptions the research described below comprises the overall research program of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada. In quantitative terms the research program represents one of the largest focused collective research efforts ever undertaken in Canadian history. We believe that the program will make a significant contribution to improving the capacity of Canadians to respond to the future that awaits them.

Economics

II. Economics Research Area

Research Director: David C. Smith, Queen's University

Fundamental questions about the Canadian economic system are central to the mandate of the Commission. Are the institutions that link Canada's provinces and regions together into an economic union fostering the economic gains that our national integration should produce? What determines how those gains are shared among Canadians? Is our system sufficiently adaptable to respond appropriately to the externally and internally generated forces for economic change that affect economic development prospects? And can we steer along that development course with less inflation and unemployment than have plagued us in recent years?

Economic analysis is an essential, though not sufficient, basis on which to try to develop answers to broad questions such as these. The tools of the economic analyst can give insights into influences on the allocation of the country's human and other resources, on the distribution of gains from their use, and on the nature of our economic development. They should help us to understand better, even if incompletely, the way individual and collective decisions affect both the supply of resources and the demands on them, the forces shaping our regional and industrial structure, and the significance of our economic interdependence with other countries.

Economists explore not only how a country's resources are allocated to various uses, but also whether government and non-government institutions and policies lead to a more or less wasteful allocation of these resources. They analyse not only the direct generation of incomes from economic activity but also the effects of various measures to alter the distribution of income to satisfy social and political objectives.

Our mandate's call for an inquiry into how well the Canadian economic union is functioning requires us to study the process of allocating and distributing our economic resources in the light of the country's distinctive political and legal institutions. The task is reminiscent of that embodied nearly fifty years ago in the mandate of the Rowell-Sirois Commission on Dominion-Provincial Relations, which was also established at a time of particular unease about the appropriateness of the country's economic union, given the economic problems besetting it. Economists of the day helped produce the Commission's report and supporting studies. Their work has had lasting effects on policies and on the way Canadians think about their country.

This Commission's mandate – as its title makes clear – is even broader. It calls for study of economic development prospects, as well as for study of the economic union. Here, too, the tools of the economic analyst are needed to increase our comprehension of what determines a country's future economic potential and of how instruments of economic policy may move us closer or farther away from where we collectively want to be decades hence. This aspect of the Commission's mandate is similar to the charge to the Gordon Royal Commission on Canada's Economic Prospects nearly thirty years ago to investigate Canada's long-term economic prospects. Then, as now, the help of

the economic research community was sought, and the response was impressive.

The task of carrying out a Commission's economic research today is both easier and more difficult than it was thirty or fifty years ago. The quantity and quality of the available research has expanded substantially through work in the universities and in other organizations in the private and public sectors, such as the private research foundations and the economic councils at the federal and provincial levels. But although there is much more to draw on than in earlier times, the results of the work are not simply lying in the public domain to be scooped up easily and brought to bear conclusively on the issues of the mandate. The research varies widely in its relevance, quality, and complexity, so that much attention must be directed to the sifting process. Important debates continue not only over esoteric, mathematical niceties on the frontiers of theoretical advance, but also over the core policy issues with which the Commission is wrestling. Thus it is essential to develop an awareness and appreciation of competing views where genuine differences in research results persist. In addition, despite the extensive advances there are still large, vital, uncultivated, and usually less easy to cultivate gaps that are important to the Commission's concerns and require further research efforts.

Three basic characteristics of our task are being emphasized in the Economics Research Area, as they are in the other two areas that constitute the overall research program. First, as already emphasized in the Introduction to this report, it bears repeating that our work is proceeding in close collaboration with research in the Politics and Political Institutions and the Legal and Constitutional Research Areas. A greater merging of the three areas is being attempted on a larger scale than heretofore. Second, because of the breadth of the mandate and the more extensive research already existing than in earlier times, less emphasis is being placed on major "gap-filling" projects and more on papers that draw together the state of knowledge on chosen topics. Third, in the selection of studies, a key criterion has been their importance to the general theme of identifying and studying factors that influence the long-run adaptability of the economy and of the impact of economic, political, and legal institutions on the degree of adaptability.

Studies for the Economics Research Area are currently underway in seven major sections, which are described in the following pages. These seven sections were developed as a useful way of classifying and organizing the work. From a consideration of the economic forces affecting economic performance at the aggregate – the macroeconomic – level, we turn to a section on federalism and the economic union, which incorporates studies of regional aspects of economic activity. Our studies then move on to the industrial structure and the adaptability of the Canadian industrial system and, then, to international trade and other international forces shaping Canadian economic development. The distribution of income and the provision of economic security among Canadians are examined before attention is next focused on the study of labour markets and salient features of labour-management relations. The final section ranges more widely over social and economic ideas and issues in order to pick up topics not easily incorporated into other sections and to help provide a broader perspective and integration.

The coordinators in each area will write overview papers that relate the studies in their section to the Commission's mandate. In this task, they will also work in association with the coordinators supervising research on related topics in the Politics and Political Institutions and in the Legal and Constitutional Research Areas.

Macroeconomics

Research Coordinator: John Sargent, Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada
Associate Coordinator: Pierre Fortin, Université Laval

One of the direct concerns of the Commission is the behaviour of macroeconomic phenomena in the Canadian economy. These generally include developments in income, productivity, private and public expenditures, inflation, unemployment, exchange rates, and the balance of payments, among others. Government policies respond to and influence such macroeconomic developments.

Studies in this Macroeconomics research section are organized into three groups. The first reviews the macroeconomic performance of the Canadian economy and the conduct of macroeconomic policy over the postwar period; the second explores a number of factors expected to influence the future development of the economy; and the third examines particular institutional features of the economy that may offer potential for adjustments that could lead to improvements in the economy's performance.

The review of the evolution of macroeconomic performance and policies since 1945 places particular emphasis on the period since the mid-1960s. Some attention is given to the international economic environment in order to place Canadian trends in a comparative international context. In addition to emphasis on past short- to medium-term macroeconomic developments, major structural changes are covered, including the upward trends in unemployment and inflation since the late 1960s, the decline in productivity growth since 1973, and the unprecedented severity of the recent recession. Also being studied are the growth in the relative size of government, the change in the importance of automatic stabilizers, the changing sources of labour force growth, the evolution of the savings rate, and the increase in the openness of the economy to international trade and capital movements.

As well as describing macroeconomic developments, the research outlines the changing perception of performance expected from the economy, as reflected in contemporary medium- and long-term projections and statements about the performance goals achievable through macroeconomic policy. The individual research surveys and studies in this area will no doubt express views on the "big issues" of policy: the weight to be attached to the inflation goal, and the appropriateness of pursuing macroeconomic goals through active manipulation of policies versus a 'rules-based' approach.

Research studies undertaken in this area include:

- Developments in the international monetary system
- International capital mobility: The implications for the economy and for policy
- Retrospective on Canadian postwar growth in an international comparative context
- Price behaviour in Canada
- Wage inflation in Canada
- Retrospective on financing economic growth: Developments in forms of financial wealth-holding and in business financing
- Adjustment to inflation: Extent, adequacy, and implications
- Monetary control in Canada
- Theory and practice of monetary policy in Canada since the Second World War
- Theory and practice of fiscal policy in Canada since the Second World War

A key concern of the studies on the macroeconomic prospects of the economy is to provide some idea of the limits to our ability to foretell the future. Revisiting the Gordon Commission and early Economic Council of Canada projections provides one means, though a somewhat informal one, of illustrating the potential margins of error likely to attach to any projection.

We are not attempting to build a long-term econometric model or otherwise develop a single "official" growth projection as part of the research program. But we are analysing the factors likely to be important in determining overall growth and prospects for regions and industrial sectors – factors such as demographics, productivity, savings and investment, the world environment, and domestic "adaptability." We are using long-term projections already available from other research bodies – the Economic Council of Canada, the University of Toronto Institute for Policy Analysis, Data Resources of Canada, and Informetrica – to give a rough "quantitative illustration" of some possible scenarios for the future development of the economy.

For example, the most recent "base case" projections by these groups tend to show only a rather slow decline in unemployment through the 1980s and usually little, if any, further progress in reducing the rate of inflation. By the 1990s, some of the projections show a return of the unemployment rate to the 6-8 per cent range. The rather prolonged period of high unemployment may well be one of the more important characteristics of the economic environment facing the Commission as it considers various institutional issues.

Studies also consider the ways in which various types of government policy may affect growth prospects. In particular, we are attempting a rough quantification of the impact of higher investment and savings on growth.

Research studies in this group are:

- Review of currently available long-term economic projections of the Canadian economy
- Review of available general analyses of world growth and development prospects

- Productivity performance and prospects
- Savings and capital formation
- Economic growth and policy
- The size of government and economic growth (jointly with the Politics and Political Institutions Area)

The third group of studies in this section, on the institutional issues, considers the implications of our review of past experience with macro-economic policies. In particular, they explore two broad questions: Has the Canadian economy developed especially strong tendencies for persistent inflation as a result of inflationary supply shocks and stubborn resistance to a reduction in cost and price increases in the face of economic slack? And are there possible institutional changes that appear to offer promise of improving these "adverse" characteristics, while remaining consistent with our political system, the general characteristics of our economic system, and in particular the decentralized nature of labour and business power?

The areas for possible institutional change include temporary and permanent incomes policies, such as tax-based incomes policies; changes to the length and dispersion in starting dates of unionized wage contracts; and other possible institutional changes in the wage and/or price determination area. The general issue of relations among labour, business, and government, including experience with various types of consultative mechanisms, is one of the topics also examined in the Labour Markets and Labour Relations section of the Economics Research Area and in the other two areas.

A further particular set of issues considered in this section is the formulation and implementation of stabilization policy in a federal and regionally diverse state. Here we are attempting to assess whether, and if so to what extent, the existing allocation of responsibilities by level of government inhibits effective stabilization policy from a national point of view. Several questions are being examined: Is lack of formal procedures for harmonization of policy a significant problem? Is there a mismatch between responsibility for expenditure and for tax areas that are of particular importance as instruments of stabilization policy? And how adequate is the overall fiscal capacity to make use of these instruments? Four studies look at these topics:

- Anti-inflation policies: Options and their consequences
- Incentive-based incomes policies: Survey and assessment
- Public sector wage policy (jointly with the Labour Markets and Labour Relations Section)
- Regional stabilization in Canada

Federalism and the Economic Union

Research Coordinator: Kenneth Norrie, University of Alberta

The central question underlying research in this section is how to capture, and fairly distribute, the gains from the economic integration of the provinces in

Canada and still accommodate regional diversity and the associated decentralized political authority. The research studies naturally divide into three main groups: the functioning of the Canadian economic union; the nature and extent of regionalism; and the design and operation of federal institutions and policies.

In the first group, we consider the functioning of the Canadian economy from the perspective of its parts; that is, from a view of the economy as a set of distinct regional economies. Our research focuses on how each of the constituent regional parts fares in real income terms and on the nature and degree of the links among the regions. Important questions are whether the benefits from trade and factor flows are larger in the economic union than they would be if each region were to operate independently, and whether there are further gains from less readily quantifiable aspects such as information flows or the insurance provided by interregional transfer programs. If the answer to these questions is yes, we will want to know how the size of this gain is affected by obstacles to full economic integration that federal and provincial government policies can create, how any gain that does exist is shared among regions, and how this distribution is affected by various federal and provincial government policies.

In this initial step in our research it is useful to assume that population is grouped territorially only because economic activity is. The objective here is to learn as much as possible about the functioning of the Canadian economic union. At issue is the size and distribution of the gain, if any, from the integration of the several distinct regional economies. Alternatively, what would the loss amount to, and how would it be borne, if this integration were compromised in any way? Five studies are attempting to answer these questions:

- A quantitative analysis of the Canadian economic union
- A general perspective on the nature of regional economic integration
- Barriers to interprovincial trade: The case of agricultural products
- An analysis of the efficiency of the interregional adjustment process
- Regional economic disparities: Why we have them and what we might do about them

The second group of studies looks at regionalism from the perspective of theories of federalism. It asks why attitudes, beliefs, and tastes for government services might vary by region. For what types of issues are regional taste differences likely to occur? What are the ranges of these taste differences, and how do they relate to existing political boundaries?

Regional tastes for government policies may vary for two basic reasons. Individuals may be grouped along linguistic or cultural lines – for historical or other reasons – or economic structures may vary across regions. Either of these distinctions means different types of government policies will typically be sought. The object of this group of studies is to understand the nature of regional preferences, since the assumption they exist is one of the classic reasons for decentralizing political authority. Two studies are underway:

- The popular basis of policy in the federation (jointly with the Politics and Political Institutions Area)
- An economic perspective on regional preferences

The final group of studies analyses the existing institutions and policies of our federal structure of government and looks at some possible reforms. There are two analytically distinct steps in the approach to this group: the first is to determine the appropriate division of powers and responsibilities among the various levels of government; the second is to design a system of intergovernmental institutions and fiscal transfers, given this distinct division.

A number of points should be stressed here. One is that we do not presume that the division of powers and responsibilities that would maximize economic output per person is also necessarily the one that would create the most benefit to society. Nor are all variations in regional standards or policies inefficient, even from the standpoint of the gains to an economic union. Finally, there is also no presumption that gains from economic integration are necessarily associated with strong central government, or alternatively that linguistic or cultural groups are best served by the decentralization of power. Institutional choices, in other words, range from a highly centralized federation along a continuum to a highly decentralized one, with a variety of specific policy measures possible at each point along the spectrum.

A first group of studies is intended to evaluate the existing institutions and policies, and to attempt to predict any problems that might emerge if no major constitutional or institutional revisions were made.

- The political economy of Canadian federalism, 1940-84 (jointly with the Politics and Political Institutions Area)
- An evaluation of federal government regional economic development strategies and policies
- Regional economic alienation: The case of Quebec
- Regional economic alienation: The West and the Maritimes
- An evaluation of intergovernmental fiscal arrangements
- Municipalities and Canadian federalism

The final three studies represent attempts to explore possible new constitutional and other arrangements for economic policy formulation.

- Economic policy formulation in a federal state: Must interprovincial rivalry always be nationally inefficient?
- An economic perspective on the division of powers and authority in a federal state such as Canada
- Centralization versus decentralization: A study of economic management in Canada

Industrial Structure

Research Coordinator: Donald G. McFetridge, Carleton University

The research on industrial structure is directed towards the adaptability of the Canadian industrial system to economic change. Specifically, we are examining the facility with which both the industrial sector as a whole and various

components of it have been able to respond to changes in technology and international competition. We are also considering both the extent and nature of the adjustments that might be required in the future and the role of government in the adjustment process.

The purpose of the research is to deal with the apparently widespread public perception that the Canadian industrial system is threatened in an unprecedented manner by major changes in technology – by, for example, the microchip; the emergence of new international competitors, largely in the Far East; and the decline in natural and artificial barriers to trade. There are a number of ways of evaluating the argument that our industrial system, and hence our future standard of living, is threatened. Our research approach is to examine and assess the adjustment record, to investigate the possibility of "structural flaws" inhibiting adjustment within industry, and to evaluate the extent to which industrial policy has facilitated or hindered adjustment.

Our study begins by reviewing the evolution of the industrial system itself and attempting to infer whether observed changes in it are consistent with a successful response to past changes in the economic and technological environment. Evidence of successful responses would imply that unless the speed or magnitude of changes confronting us in the future is dramatically different than in the past, there is no need to be apprehensive about future changes.

The problem with this approach is that there is no obvious standard of successful adjustment. We do not know the rate at which resources "should" flow from declining to growing sectors. We do not know the categories of goods or services in which Canada "should" have an increasing share of world trade. What we do know is that in many sectors our rate of productivity growth has been well below that of other countries.

We then go on to examine the structure of various Canadian industries for "structural flaws" that would impede adjustment to changes in the economic environment. The usual argument here is that in many industries Canadian firms will be incapable of adjusting to significant environmental changes because they are too small, too poorly financed, have too wide a variety of products, and are "truncated" in the sense that they have no capacity to carry out product development functions or are restricted in the markets in which they can participate. The research approach here is to document structural flaws and, on occasion, to attempt to demonstrate their relationship with some observed adjustment or performance "failure."

Our third and complementary approach is then to examine the broader institutional environment, including the public policy environment. Observed or potential failures of industry to adjust may be due, for example, to labour market institutions or to macroeconomic or microeconomic mismanagement.

Microeconomic mismanagement – or the mismanagement of industrial policy – may take the form of excessive regulation, which may inhibit adjustment, or the allocation of excessive resources either to crown corporations or to government departments. As a consequence of their incentive systems, these institutions may be less capable both of choosing "good" investments and of extricating themselves from "bad" investments. Industrial policy mismanagement may also retard the growth of "opportunity"

sectors either because of insufficient support of activities essential to their growth – such as training, education, and R&D – or because the support of declining firms or sectors increases the price of the resources required by expanding sectors.

Following this comprehensive approach, the projects in this Industrial Structure section are organized into two broad groups, one examining industrial structure, the other considering public policy in relation to the structure of Canadian industry. Seven studies on industrial structure in Canada are underway:

- Factors associated with productivity differences between individual U.S. and Canadian manufacturing industries
- Productivity issues in Canada
- The changing sectoral composition of output and employment since 1960
- The evolution of market concentration and economic regulation
- The impact of technological change, international factors, and Canadian public policy on the evolution of the aluminum and steel industries
- Factors associated with, and benefits derived from, successful industrial rationalization
- The evolution of market boundaries of major Canadian firms

The following group of studies concentrates on public policy and industrial structure and includes:

- Industrial decline and industrial renewal: A summary of the literature on the alleged "deindustrialization" of the United States and its implications for Canada
- Industrial policies in other OECD countries
- Canadian industrial strategy: A review of the forces that have shaped it and their consequences
- The political economy of industrial adjustment
- CAMCO (Canadian Appliance Manufacturing Company): A case study in industrial rationalization
- Vertical restrictions: Territorial restrictions, tying, forcing, and resale price maintenance
- The consequences and determinants of R&D and their implications for public policy
- The performance of commercial crown corporations
- Issues in financial regulation
- Regulation, over-regulation, and economic efficiency

International Trade

Research Coordinator: John Whalley, University of Western Ontario

The research in this International Trade section is centred around a number of themes. We consider our trade links with the United States, Canada's role in the changing world trade environment, whether Canada should continue to pursue

multilateral trade negotiations, and our policy on trade with and aid to Third World countries. We also reflect on the question of foreign ownership of Canadian industry and some of the regional implications of foreign trade.

Rapid changes in the global economy are affecting Canadian trade. For example, high rates of growth in some countries of the Pacific Rim have led to unease over competition from cheap imports and threats to job security. One possible approach is to try to insulate ourselves from these developments. The alternative is to adapt and try to turn these developments to our own advantage. With respect to the latter, should we attempt to follow an active industrial policy of selecting particular industries to be protected and subsidized in their growth years or should we allow market forces to determine emerging areas of Canadian comparative advantage? Should we facilitate adjustment of labour and other resources out of declining industries into "sunrise" industries? What policies best achieve this? Studies to answer these questions include:

- Canadian trade policy in a changing world economy
- Canadian comparative advantage and industrial strategy
- Export financing programs
- Domestic adjustment to external shocks and trade policy changes

Another important question of Canadian trade policy is whether or not it makes sense to rely heavily on a multilateral approach to trade policy through the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), when 70 per cent of our trade is with the United States. Should we more actively seek out a special bilateral trading arrangement with our largest trading partner? Or should we work to strengthen the role of GATT? Freer trade with the United States would increase our access to a large and important market, but bilateral initiatives on our part may undermine the GATT and harm our interests. A stronger GATT would maintain and increase our access to many foreign markets. We need, therefore, to explore whether the loss from decreased access to world markets would offset gains from increased access to the U.S. market.

Many small countries have already joined some regional trade grouping despite the GATT, and studies have indicated that Canada would reap large gains from free trade with the United States. But are the gains as large as these studies have found? How would non-tariff measures be controlled in such a relationship? How would one evaluate any possible impairment of national sovereignty that might accompany freer trade with the United States? A related issue concerns the effect on exchange rates of such changes in trade policies. For example, what would be the impact of a U.S.-Canadian free trade arrangement on capital flows and on foreign firms, particularly those that have been induced to enter Canada to establish production behind tariff barriers?

Alternatively, we must assess the prospects for further trade liberalization under the GATT. It is well-known that key protective trade policies no longer rely exclusively on tariffs; they also depend upon non-tariff measures such as quotas, government regulations, voluntary export restraints, and the like. What are the reasons for the proliferation of these barriers? Do we use these measures as extensively as other countries? Is there any link between their increased use and the restrictions on tariffs that have resulted from negotiated

agreements under the GATT; and if so what does this imply for our future approach to the GATT?

Several papers on these topics are being prepared:

- A summary of the proceedings of a research symposium on a possible Canada-U.S. free trade arrangement
- A summary of some recent work on Canadian trade policy
- The GATT and Canadian interests
- Non-tariff barriers in Canadian trade policy
- Issues in trade in services
- Exchange rates, financial markets, and trade liberalization
- Canadian gains from trade in the presence of scale economies and imperfect competition

As part of our examination of trade policy, we must discover the areas in which Canadian interests coincide with those of developing countries in the Third World. Where are the major areas of conflicting interests and needs? Canadian aid performance and our trade policies towards the Third World continue to be scrutinized critically. Can Canadian interests in these matters be subdivided into specific regional or other domestic group interests and, if so, what are the implications for Canadian policy? The paper on this topic is titled

- Canadian international economic policy and the developing countries.

The large degree of foreign ownership in our manufacturing and resource industries lends importance to an examination of government policies towards the inflow of direct investment and foreign-owned multinationals. Given concerns about such investment, what are the objectives of government and how effective are existing policies? Can more effective policies be designed? One study examines this set of questions:

- Government control of foreign business investment

Finally, we weigh the implications of our federal system for trade policy. Regional interests in trade policies conflict and interact in confusing and poorly understood ways. It is often asserted that Ontario and Quebec have gained from the existence of the federal tariff policy at the expense of the Western and Maritime provinces, which have to pay more for Central Canadian manufactured goods sold behind the tariff wall. How accurate is this view? Quebec supposedly gains from textile quotas, Ontario from the Auto Pact, and Western Canada from agricultural protection. With so many policies affecting so many regions in such diverse ways is a national consensus on trade policy possible? One study is analysing these issues.

- Regional interests and national policies towards foreign trade

Income Distribution and Economic Security

Research Coordinator: François Vaillancourt, Université de Montréal

Our research program in this section is organized around the topics in the title. The research on income distribution includes an examination of the income of Canadians in general and of the situation of selected groups in particular. That on economic security reviews the effect of transfer schemes, such as unemployment insurance, welfare payments, and in-kind transfers.

The research on income distribution will provide an overview of average real and nominal income in Canada during the 1951-81 period, disaggregated by region, age group, and sex. The results will be compared with those of other developed countries. An assessment will also be made of the distribution of family and individual income in Canada during this period and of whether it is more or less unequal than in other industrialized countries.

Other issues that we are examining are how the growth of the underground economy affects the distribution of income; whether changes in the distribution of real income have resulted from in-kind transfers, such as medicare; if demographic changes have affected the distribution of income; how government policies, such as transfer payments, have affected the distribution of income in Canada; and, finally, the issue of disparities in earnings between men and women. Four studies on these subjects are in progress:

- The recent evolution of the distribution of income in Canada
- The incidence of taxes in Canada and how they affect the distribution of income
- The importance of the underground economy in Canada
- The labour market behaviour and conditions of women in Canada (jointly with the Labour Markets and Labour Relations Section)

Under the second topic, the effect of programs such as unemployment insurance and welfare measures on decisions affecting the supply of labour and the mobility of workers is under study. Taking into account the behaviour of the labour force, possible reform to income transfer mechanisms in Canada is being examined. In addition, the existing pension system is being reviewed and proposed reforms evaluated. Six studies are currently underway:

- The welfare system in Canada: A general overview of its importance and effects
- Unemployment insurance and labour market adjustment (jointly with the Labour Markets and Labour Relations Section)
- The pension system in Canada: Its effects on incomes and some proposals for its reform
- The health system in Canada: Its redistributive effects and the evolution of its costs
- Income security in Canada: Some alternative mechanisms
- Economic policy and uncertainty: An application to labour markets

Labour Markets and Labour Relations

Research Coordinator: Craig Riddell, University of British Columbia

The studies on labour issues are organized into two main groups: one that focuses on labour markets and their ability to adjust to change; the other that centres on labour-management relations. The macroeconomic consequences of wage determination and labour relations are treated in the Macroeconomics Section of the Economics Research Area.

The central issue explored first is the ability of labour markets to adjust in future to changes in technology, demography, and the international economy. As well, labour markets will need to adjust to shifts in industrial structure and in the regional location of economic activity. Labour market adjustment is desired not for its own sake but because it leads to growth in employment opportunities and higher living standards for working Canadians.

Here we explore the substantial changes that have occurred in the Canadian labour market since 1945. For example, average unemployment rates have increased and the composition of unemployment has changed. The age, sex, and educational composition of the labour force have altered as have the occupational, regional, and industrial distribution of employment. Women and multi-earner families are more important today than ever before, and part-time work and other forms of flexible work arrangements are becoming more significant. The structure of wages, benefits, and labour costs is dramatically changed.

Our research focuses on several key issues. One is the high level of unemployment, both current and projected. Are there ways of improving future prospects without causing a resurgence in inflation or other undesirable effects? Another is the effect of technological change on prospects for employment and income growth. The issues of training and skill development are important here. What demands will be placed on educational institutions and will these institutions respond to these demands? How should training be financed? Further issues are the regional distribution of unemployment and the efficiency of regional labour market adjustment. A final key question is the appropriate role of adjustments in working time, such as reductions in hours, work sharing, job sharing, or other forms of flexible work arrangements.

Our research also examines the role of government in the labour market. What should the role of government be, and how does the actual role of government compare with this proper role? What federal-provincial arrangements would facilitate labour market adjustment? What are the effects of policies designed to provide economic security and minimum levels of living standards on labour market performance? And how do regulations affecting the terms of employment – for example, severance pay – affect market performance?

One of the salient trends in the postwar period has been the increased role of women in the labour force. The causes and consequences of this trend are being examined, as are issues relating to equality of opportunity and pay.

The research studies underway currently are:

- Unemployment and the Canadian labour market
- Training and skill development
- Education and technical change
- Flexible work arrangements: Work sharing, job sharing, and related schemes
- Public sector wage policy (jointly with the Macroeconomics Section)
- Unemployment insurance and labour market adjustment (jointly with the Income Distribution and Economic Security Section)
- An analysis of the efficiency of the interregional adjustment process (jointly with the Federalism and Economic Union Section)
- The labour market behaviour and conditions of women in Canada (jointly with the Income Distribution and Economic Security Section)
- Regulation of the terms of employment: The case of industrial change
- Studies of the structure of the employment and unemployment experience of individuals

Turning to the subject of labour management relations, the research focuses primarily on relations at the microeconomic level, considering collective bargaining between firms and unions and personnel relations in non-union organizations. The issues associated with the more general, overall relations between business, labour, and government are examined mainly in the Politics and Political Institutions Research Area.

The period after the Second World War has seen significant growth in the importance of collective bargaining in Canada. Our research considers the factors that account for this growth and assesses future prospects. The nature of public policy towards collective bargaining is important to these prospects. Do we want to move towards a society in which significantly more or significantly less of the labour force is unionized? Or is the current Canadian situation "just right"?

There is a widespread belief that Canadian labour-management relations are unnecessarily discordant and that institutional reform to encourage more cooperation is needed. To a considerable extent this belief appears to be based on the fact that our strike and lockout record has worsened relative to that in earlier periods and to that in other countries. Our research is attempting to determine the reasons for this performance and to suggest what can or should be done to improve the Canadian situation.

While part of the objective of research is to assess the view that there is a need for reform, another part involves the examination of proposed changes. Two frequently suggested directions of reform involve compensation arrangements – for example, more emphasis on merit pay, profit sharing, and bonus systems – and mechanisms for increased communication or cooperation between employers and employees – for example, more extensive use of labour-management committees. Combinations of the two are, of course, possible. The purpose here is to assess the claim that these changes would improve labour-management relations, increase productivity, or facilitate the control of inflation.

Another set of reform proposals involves changes to the structure of collective bargaining. The research is reviewing the evolution of collective

bargaining structures in the postwar period and assessing the probable economic effects of a less decentralized structure.

The rapid growth of collective bargaining in the public and quasi-public – including education and health care – sectors since the mid-1960s has been an important development. The economic consequences of this growth and the issue of how to determine public sector wages are being investigated.

Provision for a third-party intervention in collective bargaining has long been a feature of Canadian law with respect to industrial relations, and most jurisdictions now have reasonably elaborate procedures for conciliation, mediation, and arbitration. Is this intervention worth while? Does it really reduce the incidence of disputes? Should we rely more on arbitration than we do? Our research seeks answers to these and other questions.

The overall relations between labour, business, and government are another subject that provides scope for analysis. Although this topic is examined more fully in the Politics and Political Institutions Research Area, here we look at what forms of consultative processes have been used in Canada and how successful they have been. In addition, some attention is given to assessing the costs and benefits of having labour and management representatives more involved in the formation of economic policy.

The research studies now under way on labour-management relations are:

- Union growth and development in Canada: Retrospect and prospect
- Labour-government consultation on economic policy in Canada
- Collective-bargaining disputes: Strikes and lockouts in Canada
- The structure of collective bargaining in Canada
- Public sector wage policy (jointly with the Macroeconomics Section)
- A research symposium on labour-management cooperation in Canada

Social and Economic Ideas and Issues

Research Coordinator: David Laidler, University of Western Ontario

This research section has a broader scope than the others and serves somewhat different purposes. Its major role is to ensure that we do not lose sight of the broad ideas and issues that are simultaneously important to many aspects of the Commission's work given the many detailed studies underway. Moreover, important ideas and issues that arise from the Commission's hearings and consultations or from research in other areas are to be addressed under this research program when they do not fall naturally into the other areas, as are questions that seem to span several areas of specialization. Finally, and closely related to its major purpose, this section has a special responsibility, from an economics perspective, to contribute to the overall task of linking the results of studies in the three major research areas.

The very nature of this section has dictated a rather slow start to the endeavours of those involved in it. It seemed wise to allow other research to get going, and the Commission to undertake its first extensive set of hearings, before settling on more than one or two topics for investigation here. However,

work is now underway on a number of issues of general, but vital, importance to the design and understanding of economic policy.

The mandate of the Commission takes it for granted that government has an important role to play in determining the future course of Canadian economic life. Nevertheless, the size and growth of government in the western world are factors that economic analysis can help to explain and assess, rather than simply accept. A study is devoted to this subject.

A closely related feature is that much, but by no means all, growth in the public sector has been associated with the expansion of the "welfare state." In fact, the state has taken over many activities, such as the provision of health care and pensions, either totally or partially from the private sector. The welfare state has grown piecemeal, and the current balance between public and private activities in some areas may not necessarily be the best to meet criteria of economic efficiency and equity. The issues involved here will form the basis of one of our research papers.

An awkward interface between public policy and private economic activity lies at the very heart of debates about environmental issues. Here economic theory has much of general interest to say about why and when market mechanisms break down in dealing with such problems and the case for state intervention arises. An essay on this topic is now being prepared.

It is well known that Malthus raised fears about the effects of a finite supply of land on the ability of economies to generate sustained growth. Though Malthus' specific concerns about land were long ago seen to be misplaced, the general thrust of his thought has made a lasting impact upon the way in which we think about economic growth. The fears of the Club of Rome about the finiteness of energy supplies and Lester Thurow's notion of the "zero-sum society" are only two of the more recent manifestations of this influence. Such notions have played an important role, usually implicit, in Canadian policy discussions, not least about the role of natural resources in our development. They will receive explicit discussion in one of our research studies.

All the above topics have to do in one way or another with the way in which government and the private sector can work together to provide for the growing welfare of Canadians. Yet it is well known that measuring such well-being is far from straightforward. For example, national income statistics have their uses, but they do not measure such factors as a pollution-free environment or economic security, which many think contribute to what is generally called "the quality of life." Nor do national income statistics provide any clue to the extent to which the equitable distribution of benefits contributes to social welfare. What economic theory has to say about these matters will form the subject of one of our studies.

Given that economic theory generally leaves an important role for government policy in economic life, there remains the question of what rules of conduct should guide policy makers. Should they be free to tackle problems piecemeal as they arise? Should they be subject to rules that will make their conduct more predictable to private agents? Or indeed is it possible to lay down lasting rules to guide policy in an environment where problems are constantly changing and knowledge is growing? Such questions naturally fall into this section and a study of them is underway.

The following research papers, together with an overview essay, are intended to form a coherent group of studies of the theory of economic policy in a mixed economy.

- The size and causes of the growth of government
- The welfare state in Canada: Questions for the future
- Economic theory and the environment
- Malthusian ideas and economic development in historical perspective
- The measurement of economic welfare
- Rules versus discretion in the conduct of economic policy
- The theory and history of Canadian immigration policy
- The role of government in promoting a national cultural identity through, for example, its policy towards the arts.

Political Institutions

III. Politics and Political Institutions Research Area

Research Director: Alan Cairns, University of British Columbia

Political institutions tell us a great deal about the principles and aspirations of a country. They embody some of the highest ideals of a political community. The institutions of our political system express such basic values as citizen control of government, majority rule tempered by respect for minorities, the rule of law, and federalism's sensitivity for provincial diversities. And one of Canada's newest political institutions, the Charter of Rights and Freedoms, reflects our respect for civil and human rights.

But political institutions do more than reflect ideals; they provide a framework within which political decisions are made and a process through which political differences are resolved. In addition, political institutions often influence the substance of policies. For example, in Canada the federal system, with its division of powers between the federal and provincial governments, explains many of the unique features of the Canadian welfare state. Political institutions may also impede the realization of policy objectives. For example, attempts to achieve a fully integrated Canadian economic union have been frustrated by the division of powers because this goal conflicts with some of the economic pursuits of provincial governments.

Canada has always had an active state. Historians tell us that even while the rest of the industrialized world experienced a "golden age of liberalism," Canada's governments were actively involved in guiding, directing, and structuring the Canadian economy. Today, facing the impact of new restraints, new technology, and a more matured domestic and international political economy, this Commission has the heavy charge of taking a close look at whether and how our political institutions should be rearranged or modified to provide us with an institutional framework appropriate for our second century.

To study political institutions we need to consider not just the forms and structures, but also the values they represent; to know the people who put the institutions to work and how they achieve various goals; to consider the goals of the community and the role of government in achieving these goals; and to understand the relationship of governments to other actors both in Canada and in other countries. We must also examine the interconnections between the economy, society, and the political system. The study of political institutions thus becomes a study of the appropriate goals and means for achieving a better and more secure community.

Our research has been organized into seven major sections: Canada in the international economy, the Canadian federal system, our parliamentary democracy, the relations between government and the major organized economic interests of business and labour, the relations between government and the broader and constantly changing Canadian society, and the world of executive-Cabinet-bureaucratic structures. The seventh section explores

government efforts to design and implement industrial policies and highlights the complexities and difficulties that confront policy makers in an area of significant contemporary concern. The research coordinator in each section is responsible for preparing an overview paper to integrate and synthesize the research studies that have been commissioned.

Our seven research sections share the common focus of examining the reciprocal linkages between the Canadian federal state and the society and economy of Canada in an increasingly interdependent world society and economy. They all explore our historical experience and look ahead in an effort to enhance our collective capacity to respond to the demands of the future.

Many of the issues addressed in this Politics and Political Institutions Research Area are also examined in the other two research areas. For example, complementary studies are underway on the international environment and on federalism and the economic union in both the Economics and the Legal and Constitutional Research Areas.

Shared with the Economics Area is a focus on industrial strategy, on labour-business-government relations, and on the mechanisms and politics of economic policy making. Similarly, the strengths, weaknesses, and possible reform of national institutions are also being studied in the Legal and Constitutional Area. The reader will notice that other research interests are also shared with the other areas.

Canada and the International Political Economy

Research Coordinators: Denis Stairs and Gilbert R. Winham,
Dalhousie University

Canada's integration into a world economy characterized by interdependence is one of the factors that must be taken into account in any effort to assess and make recommendations about "Canada's economic potential over the long-term." The range and diversity of the issues involved in modern international politics have increased to such an extent that almost no agency of government is free of external influences, and those who are formally responsible for the conduct of foreign affairs are now compelled to coordinate their activities with a host of other government departments. They are required as well to take into account domestic political forces that in turn are profoundly affected by foreign linkages in the private sector. In addition, government action to improve the well-being of Canadians, as opposed to relying on independent initiatives in the private sector, must be balanced against the efforts of other governments to do the same for their own citizens.

Research in this section is intended to shed light on precisely these international dimensions of the Commission's mandate from a political, institutional, and administrative as well as economic perspective. This survey of Canada's foreign economic policy is conducted in the context of the objectives of government policy. In the broadest terms these include goals such as economic growth, full employment, and minimal inflation, as well as other concerns such as the diversification of trade patterns and a lessening of dependency on primary exports. Careful consideration is given to the scope and limitations, both internal and external, of government action to achieve its objectives in the domain of foreign economic policy. Our studies are divided among four groups.

The first group undertakes a general survey of Canada's role as an actor in the international economy, with special reference to both the internal and external factors that affect the making of government policy. Studies on this topic include:

- An analysis of Canada and the international political economy
- Global constraints on the making of international economic policy for Canada
- Internal constraints on the making of international economic policy for Canada.

In the second group, studies are directed towards Canada's relationship with the United States, which is by every measure the most important foreign actor in the determination of our economic welfare. The politics of the U.S.-Canadian relationship on both sides of the border is especially important to Canadian policy makers, and close attention is therefore being paid not only to the analysis of Canadian reactions to such matters as the prominence of the

United States as a trading partner and source of foreign investment, but also to the probable response in Congress and elsewhere to potential Canadian initiatives. Some of the policy-oriented material is being placed in a historical as well as contemporary and future context. Four studies on this topic are in progress:

- Economic nationalism in Canada: The arguments, evidence, and implications
- U.S. receptivity to bilateralism in Canadian-American economic relations
- Canada, the U.S. Congress, and commercial policy
- Reciprocity debates: Lessons from the past

The third group of studies concentrates on the institutions and politics of the policy-making process in the Canadian foreign economic policy community. The analysis is being conducted against a backdrop of comparisons with corresponding arrangements in other countries. Two studies focus on this topic:

- The Canadian foreign service and the organization of the Canadian foreign policy community
- Bureaucratic politics and economic foreign policy in Canada

A final study addresses the fact that the federal government now spends over $8 billion a year – or some 40 per cent of its discretionary funds – on the armed forces. Since these expenditures are the direct result of political conditions in the international community and are used as instruments of economic management as well as of diplomacy, attention is given to the problem of military procurement and to the opportunities and constraints that it may pose for future government policy. The paper underway is entitled:

- Potential security threats to Canada and the economic implications of defence procurement

The Politics of Canadian Federalism

Research Coordinator: Richard Simeon, Queen's University

Federalism is a central characteristic of the Canadian political economy. The Commission itself was born after a long period of conflict and division in the federal system and in a time of doubt about the effectiveness of the institutions both of the central government and of intergovernmental relations. The studies in this section address how political and economic goals for our federal union should be set and how the ability of governing institutions to meet those goals can be improved.

As in other parts of the research program, this section has past, present, and future dimensions. For the past, we want to understand the forces that have shaped our federal system – forces as diverse as the international economic setting in which Canada is found, the loyalties and identities of citizens, the

goals and aspirations of leaders, the changing regional patterns of economic development, and the constraints of constitutional and legal forms. For the present, we assess the current challenges to the institutions and processes of federalism, especially in light of changing political and policy agendas. For the future, we try to imagine the challenges to come and how institutions might be better designed to meet them. The new amendment procedures and the Charter of Rights and Freedoms in the Constitution Act of 1982, for example, will have important implications for the future development of the system.

Collectively, the studies in this research section address three overlapping sets of questions about Canadian federalism from interrelated perspectives; functional, conflict management, and democratic. Our first set of questions is: how effective is federalism as a system of policy making in meeting the concerns of Canadians? Here we explore how major responsibilities are divided among governments and how federal and provincial policies relate to each other. To what extent are they conflicting or overlapping, contradictory or complementary, divisive or cooperative? Has the existing sharing of responsibilities inhibited our ability to adapt to new needs and would clarification of or change in the division of powers improve flexibility in some areas? We also explore the mechanisms, both federal-provincial and interprovincial, to harmonize the activities of governments and balance regional and national interests. How can governments, naturally pursuing the interests of their own electorates, ensure that in so doing they do not erect dangerous barriers to the economic union or frustrate interests who see their goals in other than regional terms?

Our second set of questions asks how effective are the institutions of federalism in promoting what we might call the political union – with managing Canadian diversity, building a Canadian identity that balances provincial and national loyalties, and resolving the conflicts inevitable in a regionally and linguistically divided society? Conflict over the Constitution and other issues has led many Canadians to believe that federal-provincial conferences have become arenas more for confrontation than for reconciliation. Can the incentives be changed? What are the competing models of the Canadian political community, and can they be integrated?

Our third set of questions is: how effective are the institutions of federalism in meeting the expectations of citizens for responsive, representative, accountable governments. Federalism serves democracy by providing governments close to the people and opening up alternative channels of access. But at the same time tensions arise from the secrecy and inaccessibility of intergovernmental negotiations, from the inability of citizens to hold governments accountable when finances and responsibilities are shared, and from the difficulty of reconciling majority rule with the requirement of respecting minorities. How do we balance the respect for diversity in federalism with the desire for national standards, harmonized policies, rights held by virtue of citizenship in the Canadian community, enhancement of the economic union, and interregional sharing? Can modifications in the processes of intergovernmental relations or in central institutions overcome such problems?

These three perspectives on federalism – that is, its functional, conflict management, and democratic features – offer criteria against which we can

judge the effectiveness of the present federal system. Much recent commentary has found the institutions of federalism wanting from each of these vantage points. The research assesses whether and why these criticisms are valid and helps us to evaluate proposals for change, whether they are in formal amendments to the Constitution or in more informal relationships among governments.

In seeking answers to the questions posed above, we examine three dimensions of the interrelations of Canadians and their governments under the federal system. First, we examine the division of powers – that is, the way responsibilities, fiscal resources, and policy instruments are shared among governments. One study examines this topic:

- The division of powers and Canadian federalism

Second, we explore the mechanisms and processes of intergovernmental relations, ranging from first ministers conferences to the day-to-day coordination among civil servants at all levels. Five studies concentrate on this theme:

- The machinery, process, and politics of intergovernmental relations
- Interprovincial relations
- Bilateral relations
- Federalism and crown corporations (jointly with the Legal and Constitutional Research Area)
- Federal-provincial relations and public policy making in Canada: A review of case studies

Third, we look at the relationships between the politics of the intergovernmental network, and the interests, perceptions, and goals of citizens, organized groups, and political leaders. The studies that examine these relationships are:

- Political elite opinion and federalism
- Economic interest groups and federalism
- The popular basis of policy in the federation (jointly with the Economics Research Area and the section on Industrial Development Policy)

A final two studies explore the evolution of the federal system from a broader perspective. They examine the relations between Canada's federal institutions, society, and economy within the context of larger developments in the domestic and international setting. They will bring the lessons of the past to our proposals for the future. The first of these studies focuses on a history of the political economy of Canadian federalism in the postwar period and is undertaken jointly with the Economics Research Area. The second analyses Quebec's role in Confederation, building on past experience to consider alternative frameworks for French-English and Quebec-Canada relationships in the future.

- The political economy of Canadian federalism, 1939-84 (jointly with the Economics Research Area)
- Quebec in Confederation

In Canada, there is a federal-provincial dimension to almost every policy issue. That is equally true, therefore, of the research program: the work in the federalism section will draw from, and contribute directly to, the analyses found in the representative institutions, industrial policy, and other sections described elsewhere.

Representative Institutions

Research Coordinator: Peter Aucoin, Dalhousie University

The research program for this section concentrates on the capacities of national government institutions to provide the desired representation of all Canadians and regions. This focus includes a consideration of the structures and processes of parliamentary government – the House of Commons, Cabinet, and Senate, the federal electoral system, the organization and roles of political parties, and the federal public service. We are also examining the use of referenda in the Canadian political system.

The challenge to our national institutions to represent all Canadians and regions relates to fundamental principles of representative government as well as to very practical considerations of public confidence in our system of government. All Canadians and all regions must be effectively represented in our national institutions of government and must be seen to be represented. Our research program in this area is thus concerned with both the institutional arrangements of our national government and the actual operation of these institutions.

Practice, as well as principle, is addressed in the research projects. They examine and assess our institutional arrangements and practices over time, in some cases beginning at or even before the founding of Canada. Our examination of political parties, for example, begins with their initial development in the mid-nineteenth century. We consider it especially important that the historical evolution of national institutions and practices be well understood, so that we can locate contemporary concerns within the currents and forces that have shaped and continue to shape our systems of politics and government. At the same time, these studies assess the legitimacy and credibility of our institutional arrangements and practices both for individual Canadians and regional populations, and for their contribution to the promotion of consensus and cooperation.

These analyses are undertaken in order to assess the strengths and weaknesses of our institutional arrangements and practices. The ultimate task for our research section is to identify institutional changes that will build on the present strengths of our institutions of national government and will overcome present weaknesses. Proposals for change in all of these areas require careful consideration of possible negative consequences that might outweigh the benefits we are seeking.

Among the questions to be asked of our institutions, in no particular order of priority, are: Can and should our electoral system be changed to ensure better representation of all Canadians and regions in the composition of government and opposition parties in the House of Commons as well as the Cabinet? Can our tradition of responsible government be modified to allow greater opportunity for members of the House of Commons to fulfil their several legislative and representative functions? Should the ways the Senate is selected and functions be changed so that it can better represent the regions in Canada? Can and should the structures and processes of Parliament be changed to allow legislators increased opportunities to receive the views of interested individuals and groups and to engage in consultations and discussions with them? Should the use of referenda be encouraged in order to provide our representatives an additional mechanism to assess public views on matters of public policy? Can and should the ways in which we organize the federal public service and its procedures be changed to provide increased responsiveness to regional needs and opportunities?

These are but some of the major questions considered in our research projects. They cover changes that have been demanded by some and opposed by others. But since they raise other questions, our agenda is not limited to them. Nine studies are underway in this section:

- Electoral system reform
- The national party system
- The role of caucus and regional caucuses in Parliament
- The size of the House of Commons
- Regional representation in central institutions: Intrastate federalism in Canada
- Use of referenda
- Representation and the federal public service
- Regional responsiveness in the federal public service
- Some aspects of parliamentary reform

State and Society in the Modern Era

Research Coordinator: Keith Banting, University of British Columbia

The studies in this section seek to illuminate the unique mixture of public and private sector activity that supports economic enterprise in Canada. They focus on the relationships between the two sectors in the contemporary era of activist government.

The studies ally a careful analysis of Canadian experience with a comparative perspective. Comparative analysis is helpful in identifying the general forces shaping the activities of governments in western nations, as well as highlighting those aspects of Canadian experience that flow primarily from particular features of our economy and political system. Moreover, the comparative focus enriches the Canadian debate about the prospects for reform. Examining what other countries do can suggest alternative ways of

conducting relations between the public and private sectors, as long as we remain sensitive to the problems of transferring institutions and practices between countries.

At the heart of this section of the research program is a series of questions: What is the role of government in Canada, and how does it compare with that in other western industrial nations? Why has the scope of public activity expanded, particularly in the management of our economic affairs? What are the consequences for the private sector of a larger role for government? What is the nature of the linkages between the public and private sectors, and do they function as well as they might? Our studies examine these issues at two levels.

The first group of papers looks in broad terms at the general role of government. Four studies measure the expansion of the public sector, examine its role in economic management, trace the implications of the politicization of many economic and social relations, and assess the challenges to government authority in the modern period.

- The expansion of the public sector: A comparative view
- The economic role of the state: A comparative view
- State and society in Canada: Contemporary developments
- Political authority and challenges to the contemporary state

The second group of papers narrows the focus and examines in detail the relationships between government, business, and labour. This reflects the concern with finding ways to improve relations between governments, business, labour, and other groups in Canadian society. Three studies look at the linkages between government and major economic groups, both in Canada and in other western nations, and explore the scope for developing more effective channels for consultation between the public and private sectors. This research will also benefit from studies on labour unions and their relations with other economic actors that are underway elsewhere in the research program.

- The tripartism experience in western Europe
- Canadian business and the state
- The scope for consensus-building mechanisms

Constitutionalism, Citizenship, and Society

Research Coordinator: Alan Cairns, University of British Columbia
Assistant Coordinator: Cynthia Williams, Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada

The research in this section focuses on continuity and change in citizen-government relations. In recent decades an unprecedented array of citizen groups has emerged on the Canadian political scene with demands ranging from equal treatment and full participation in the political system to special status and affirmative action. Many of these groups are part of international movements that began in other countries. In each case, however, they have adjusted to the

Canadian environment and called upon the political community to redefine individual and collective rights in response to the ever-changing values and aspirations of its citizens.

Governments in Canada have responded to the new politics of citizen groups in various ways. They have implemented legislation such as the new Charter of Rights and Freedoms, provincial civil rights acts, and changes to labour codes. They have created new ministries and agencies in their bureaucracies, such as the new Ministry of State for Youth, the older Ministry of State for Multiculturalism, and such advisory bodies as the Canadian Advisory Council on the Status of Women.

In short, governments recognize that they must constantly respond to evolving identities among their citizens, as the age, ethnic, religious, class, and sex composition of the population either change or acquire new significance. With such changes, the accommodations and definitions adequate to contain the diversities and tensions of yesterday's body politic become obsolete. The growing flexibility of political and group identities and the internationalization of the environment from which they are drawn are hostile to unchanging national identities and static conceptions of citizenship. Potential new identities, social movements, and political fashions now wash over national boundaries and undermine historic understandings of how a people should view itself. Contemporary governments, therefore, confront recurring centrifugal tendencies in society. These cannot be ignored or else governments risk endangering their delicately balanced legitimacy in their citizens' eyes.

But there is also another side to this "new politics." Citizen-government linkages can also represent deliberate attempts by government to strengthen citizen allegiance and foster positive civic identification. In support of their various tasks as manager of the economy and maestro of the welfare state, governments act directly, reshaping identities, altering the boundaries of community, changing the public definition of a people, and moulding the symbolic and ritual structure of the state in order to refashion and regenerate the allegiance they seek from their citizens.

Four survey papers explore the changing aspects of contemporary citizen-government relations that attend modern political development. The first paper examines these changes from a comparative perspective. The other three survey papers have a Canadian focus and examine the impact of evolving legal, political, and social environments on citizen-government relations in Canada.

- Contemporary developments in liberal constitutionalism
- Evolving principles of constitutionalism in Canada
- The extension of citizen rights in Canada
- Value changes and citizen-state relations in Canada since the Second World War

A second group of studies examines citizenship and nation-building in Canada by focusing on some contemporary citizens rights movements as well as various government programs and policies. Studies that look at two of these movements are:

- Canada's aboriginal peoples and the political community
- The women's movement in Canada since 1970

Several studies are examining recent Canadian government programs and policies and assessing their impact on changing the rights of citizenship and reshaping citizen identities. The policies and programs studied in this area focus on:

- Multiculturalism
- Linguistic policy
- The economic union
- The social policies of the welfare state
- The Charter of Rights and Freedoms

The Politics of Economic Policy Making

Research Coordinator: Bruce Doern, Carleton University

Our research on the politics and structures of economic policy and policy formulation addresses the concern with the appropriate national goals and policies for economic development. The choice of, and the balance among, such goals are central features of political life. To choose among them requires an understanding of past political ideas and goal-setting mechanisms and of the future importance of these and other emerging ideas for Canada and the world.

Every aspect of economic development has profound political dimensions. Politics is not just a phenomenon of electoral activity and the gaining of office and power; rather, it is the process through which goals and ideas are chosen and melded in a democratically acceptable way. Politics also determines the structure and organization of power. Accordingly, politics assumes that there is no tidy separation between ends and means, since the means of organizing power, like ends, are themselves value laden.

Our research in this section deals directly with practical ways to reform the institutions of public policy. It addresses the need to identify means for improving relations between governments, business, labour, and other groups in Canadian society. The research examines the feasibility of changes in the structures and processes of economic policy formulation, including budget reform. The focus is on the executive-Cabinet-bureaucratic structures through which policy is made and political power is both mobilized and restrained.

Our research here is concerned specifically with the issues and questions raised by the Commission on the overall role and growth of government, the rigidities and protections inherent in growing bureaucracies, and in issues such as the role of crown corporations and the use of taxes, expenditures, and regulations as tools of economic management. Six studies explore these topics:

- The growth of government in Canada
- Economic development and the economic union: A profile of ideas in action
- The federal and provincial budget processes, 1968-82

- Regulation, economic management, and the federal system
- Bureaucracies as political and economic institutions
- Provincial Cabinet structures and priorities in western provinces

Politics also permeates the ideas and structures in the main economic policy fields: fiscal and macroeconomic policy including monetary and incomes policy; labour markets and industrial relations; social policy, resource policy; and industrial and trade policy. An understanding of the successes and failures of any particular policy requires an awareness of the political priorities at any given time. We cannot assume that precise objectives are set and then policies are implemented in some serenely routine and technical fashion by simply "getting the systems of incentives right." There are contradictions in political life and in political decisions not because politicians are somehow less rational than the rest of us but because there is a rationality about politics that arises precisely out of its need to deal with multiple and conflicting goals, ideas, and concepts. From the main economic policy fields we have commissioned studies on the following four:

- The politics of deficits
- The politics of labour markets
- The politics of resource policy
- The politics of social policy

Industrial Policy

Research Coordinator: André Blais, Université de Montréal

The overall concern of research studies in this section is the role of government in industrial policy and, more specifically, the mix of public and private sector activity in the advanced industrial countries in general and in Canada in particular. This investigation is closely related to the research on industrial structure in the Economics Research Area.

The basic theme of our research is that any attempt to identify the principles defining the appropriate role of government must pay serious attention to political considerations, both in a given country as well as at the international level. The studies consider how certain specifically political concerns have a major influence on the choices that are made. These concerns must be taken into account in order to understand and evaluate industrial policies. The studies also examine how the evolution of industrial policies has been affected by the dominance of certain ideologies or symbols as well as by the changing balance of power among business, unions, and the state. Finally, they investigate the interrelationship between industrial policy and other aspects of government intervention.

An overview study discusses the basic characteristics of public assistance to industries in Canada as well as in other advanced industrial countries. The analysis focuses on the choice between the market and state intervention, the choice of different instruments of intervention, and the selection of particular industries or firms as targets of policies. The study identifies the factors that cause governments to take one position rather than another, with a particular emphasis on the political considerations involved.

- A political sociology of public assistance to industry

Several studies focus on the actors involved in the formulation and implementation of industrial policies. They analyse the positions and strategies of business, unions, bureaucrats, and politicians, as well as their capacity or incapacity to influence the actual outcomes. The interaction between the federal and the provincial governments on industrial policy is also discussed. The five studies on this topic are:

- Industrial policy: The political calculus of political elites
- Industrial policies and the bureaucracy
- Industrial policies and the business community
- Industrial policies and labour unions
- Industrial policies and intergovernmental relations

Industrial policies are essentially discriminatory measures taken by the state to affect the development of industry. It is thus important to determine which regions, sectors, or types of firms benefit the most and the least from these policies and to explain why. These questions will be addressed in the following four studies:

- The state and industrial decline
- The state and corporate concentration
- The state and foreign investment
- Industrial policy and regional disparity

Another set of studies puts industrial policies into a broader context. Some of these policies attempt to influence the flow of private investment, and they raise an important question about the degree of dependence of governments on private investment. The creation of public enterprises can be used as a substitute for industrial policies aimed at the private sector. Thus, our discussion of the politics of industrial policy also considers the political advantages and disadvantages of public enterprise. At a broader level still, the debate on industrial policy depends in many ways on the ability or inability of the state to facilitate economic growth. It is thus useful to determine the relationship between the size of the state and economic growth. How the objectives of industrial policies compare with the expectations of the public is a further consideration in looking at the broader context. Finally, any analysis of industrial policies must take into account the evolving international political economy, which has a major impact on a government's capacity to articulate and implement an industrial policy. The five papers on these topics are:

- The politics of private investment
- The politics of public enterprise
- The size of government and economic growth (jointly with the Economics Research Area)
- The popular basis of policy in the federation (jointly with the Economics Research Area and the section, The Politics of Canadian Federalism)
- Canadian industrial policy and the international political economy.

Legal and Constitutional

IV. The Legal and Constitutional Research Area

Research Director: Ivan Bernier

While the mandate of the Commission explicitly encompasses the economic and political problems facing Canada, it makes no mention of the legal issues that exist in the country. Rather, the mandate suggests the need for a distinct area of legal research only to the extent that it refers in broad terms to the Constitution and to the division of powers. Yet implicit in the mandate is an underlying assumption that important changes will have to take place in the law-making activity of the state. Such an assumption acknowledges that law, in its numerous manifestations, is the most fundamental instrument of state action. And, whether more or less state intervention is proposed, the suggestions for changes affecting the economic union and our political system and institutions are bound to have an impact on our legal system.

In this Legal and Constitutional Research Area we begin our inquiry by looking at the role of law in our society. In particular, we address criticisms that focus on the multiplication of laws, regulations, and tribunals as instruments of state intervention; on the complexity of our legal system and its essentially conflictual nature; and on the confusing character of the law and its apparent incapacity to respond to the needs of all Canadians. Before the Commission considers recommending legal and constitutional changes, we must analyse these concerns so we may better understand how and when law can be mobilized most effectively in order to address the problems raised by the mandate. At the same time, we examine how law has evolved under the pressure of social and economic changes, and how in turn it has brought about changes in our social and economic conduct.

Moving from this fundamental exploration of the role of law in our society – and implicitly of the role of the state – we then situate Canada's legal system in its international economic environment. Like other sovereign states, this country is bound by a wide network of multilateral and bilateral agreements. Although Canada can opt out of these agreements, just as it can negotiate new ones, the room for manoeuvre is limited in practice.

Our investigation of this subject begins with a broad look at the opportunities and constraints facing Canada at the international level. We consider in turn the existing multilateral trade arrangements, with their alleged weaknesses; various existing and proposed bilateral trading arrangements with the United States, including the much debated idea of a free trade zone; and our relations with the developing countries, which are too often neglected as trading partners.

We then investigate in greater detail how the law affects our trade in professional services, investments, and technology, where opportunities for

improvement are alleged to exist. We also look at the institutional arrangements we employ in determining our foreign economic policy, and at important problems that centre on the role of provincial governments and relevant economic interests in the making of foreign economic policy for Canada.

In the last resort, however, our capacity to face international competition will depend heavily on the smooth functioning of the Canadian economic union. To consider this central focus of the Commission, we distinguish two distinct fields of inquiry where a legal perspective offers some insights.

The first encompasses the whole question of barriers to the free movement of goods, labour, and capital. Recent studies have argued that Canada lags not only behind other federal states, but also behind the European Economic Community in lowering internal trade barriers. Whether or not this is so, certain restrictions on the circulation of goods, capital, and labour clearly exist in Canada, and their proliferation could pose a serious problem for our future trade and economic prospects. Before considering ways of reducing these restrictions, it is essential to identify them carefully and above all to understand why they exist and their consequences.

The second field of our inquiry into the economic union examines the problem of coordinating federal and provincial intervention in the economy, bearing in mind the legal division of powers between these levels of government. The inevitable conflicts that arise between these governments in the economic arena have led many to argue that the fiscal and economic powers should be reallocated in order to alleviate such conflicts and to facilitate the more efficient functioning of the economic union. A more functional division of powers would not, however, be easy to achieve. A large degree of consensus on the criteria to be used would be difficult to reach. Even if improved economic efficiency may appear an obvious criterion, the social and political preoccupations reflected in our federal Constitution would make it hard to reach a consensus, particularly if a major renegotiation of powers and responsibilities were considered. Here again, then, it is necessary to examine the nature and source of the problems, to assess their importance, and to find out how they can be solved.

Beyond these problems of federal-provincial relations, difficulties also derive from the very existence of ten provinces, each legislating independently and very often differently. Whether one thinks of the problem of selling goods in ten provinces, each having its own health and safety requirements and consumer protection legislation, or of the problem of changing schools from one province to another in Canada, the fact is that in most areas little progress has been made in harmonizing provincial legislation since Confederation. To some extent, this diversity promotes healthy competition among the provinces. In some cases, however, serious problems are created, and then harmonization of provincial legislation may become a desirable goal. But when is harmonization appropriate and how can it be achieved? In order to answer such questions, we will develop an analytical framework to deal with these complex issues.

Finally, in the concluding section of our research in the law area, we examine some important institutional and constitutional problems. In the mandate of the Commission the reform of our national institutions is considered

as one way to create a more efficient Canadian economic union. But it is also clear from the mandate that national institutional reform has the broader goal of promoting the liberty and well-being of individual Canadians. Keeping in mind that the Politics and Political Institutions Research Area will deal extensively with such institutions as the federal executive, the House of Commons, and the Senate, in the Legal and Constitutional Research Area, we emphasize institutional and constitutional arrangements, such as the judicial system and the Canadian Charter of Rights and Freedoms, which themselves affect the legislative and executive powers.

Following a broad look at those arrangements, more specific issues are then examined. We review linguistic and equality rights, whose implementation seems to bring about serious political opposition, particularly when state intervention is involved. This obviously is a subject for concern. Another important aspect of our institutions, linked to the executive, is the power over foreign affairs with particular reference to the treaty-making power. In recent years, the provinces have become more involved in international affairs, apparently because they believe that their interests were not adequately represented by the federal government. This last issue, which has always been of special interest to Quebec, brings us to the study of the status of Quebec in the Confederation, in light of our recent history.

Our last study, on the new amending formula, complements our consideration of the foregoing issues. The implications of the formula for effecting formal constitutional change are considered by taking examples of proposals from the three research areas and considering what would happen to them under the formula. Such a feasibility test will help us decide if the present formula is a stumbling block or a lever for constitutional adaptation.

For each section of this research area, the coordinator will write an overview paper. In all of our work close attention will be given to the insights gained from the other areas of the research program.

Law, Society, and the Economy

Research Coordinator: Andrée Lajoie, Université de Montréal

This section serves as both an introduction and background to the Legal and Constitutional Research Area. Our objective is to highlight law's relationship to the state, society, and the economy. Ultimately, we hope to show how law affects Canadian society and to reveal its potential and limitations as an instrument for implementing government policy.

To achieve this objective, an initial study develops an analytical framework for looking at law as an instrument of state intervention. This is followed by a series of papers that examines the evolution of law in various sectors since 1945. In each case, the key developments are identified and the law is situated in its social, economic, and political context.

We consider that the evolution of law, the development of the state, and the changes taking place in society are mutually dependent. Law is the product of a

confrontation among conflicting forces, and law modifies these forces even as it is enacted. In addition, law serves as ammunition for opposing sides, as confrontation persists after a law is implemented. Thus we should assess not only the effects of new methods of state intervention on the production of law, but also the impact that the new law subsequently has on the state's activity and on society.

We expect that the conclusions in this area of research will give us useful insight into one of the most fundamental issues confronting the Commission, the role of the state in Canadian society. By asking what is the role of the state, we are in a sense, asking what is the role of law.

The studies underway in this section are:

- Law as an instrument in state intervention
- Constitutional ideology and legal language: A comparative study of constitutional proposals in Canada since 1960
- The development of administrative tribunals
- The development of crown corporations
- The development of regulations
- The Supreme Court of Canada as final arbiter in economic conflicts
- The Supreme Court of Canada as final arbiter in social conflicts
- The Supreme Court of Canada as final arbiter in political conflicts
- The development of labour law
- The evolution of collective bargaining
- The development of social legislation in Canada
- The development of family law
- The development of consumer protection legislation
- The development of urban law
- Environmental protection as a recent legislative preoccupation
- Law and technological change
- Private corporations and the public interest
- Fundamental values and the Canadian legal system
- The state, the law, and society

The International Legal Environment

Research Coordinator: John J. Quinn, Osgoode Hall Law School, York University

Canada's economic future will be shaped by the openness, stability, and dynamism of international markets. International trade and investment flows are determined not only by cost and demand conditions, but also by national policies regulating, directly or indirectly, the import and export of goods, services, and capital.

During the past three and one-half decades, the major developed countries have constructed a legal framework of substantial scope and complexity to harmonize and coordinate national policies that affect trade and investment.

This framework, embodied principally in the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), first evolved in the late 1940s to facilitate negotiated tariff reductions. It was expanded in the 1960s and 1970s to govern certain "non-tariff" barriers to trade. The international legal framework encompasses several institutions in addition to the GATT, such as the International Monetary Fund and the World Bank, and more specialized arrangements designed to deal with a broad range of transactions and activities with transnational consequences, such as foreign direct investment, marine resource extraction, and the transfer of technology.

The broad purpose of our research is to examine how the international legal framework for international economic relations is likely to shape Canada's future economic development. This legal framework will establish Canada's terms of access to foreign markets; it will also impose constraints on Canada's choice of future commercial and industrial policies.

Within this framework the first group of studies analyses the constitutional structure of the present international legal system and how its rules and processes are likely to evolve in future years. Then the second group focuses on a number of specific aspects of international economic activity that are likely to be of particular importance for Canadian economic development. The legal rules and institutions governing these various aspects of economic activity are examined and their implications for Canadian economic policies are assessed. Finally, in the last group we analyse the present legal structures for foreign economic policy making in Canada, in order to trace the basic choices for the design of domestic institutions and to see how these choices will be shaped by the evolving international legal framework.

In our first group of studies in this section we look at constitutional structures for Canada's international economic relations. Since the late 1940s, the legal framework for international trade in goods has evolved under the GATT. The constitutional structure of the GATT is based on the fundamental legal principle of non-discrimination that has promoted the multilateral approach to the formulation and implementation of international economic law. While the GATT system has contributed to the significant reduction of trade protection in the postwar era, its performance has been criticized and its future utility for Canada's economic development has been questioned.

Our research assesses the GATT approach from a Canadian perspective. It also examines alternative international legal frameworks for the conduct of Canada's foreign economic relations. For example, one alternative would be to create a North American free trade zone; another would be to pursue special bilateral arrangements with developing countries. Whatever the decision, an important issue will be the legal and economic compatibility of these alternative trading arrangements with the GATT system. Thus the basic question is whether Canadian interests will best be served by renewed efforts to reform the GATT or by the pursuit of other international arrangements. Four studies address these issues:

- Canada and the GATT: Prospects after the Tokyo Round
- Canada-U.S. relations: An analysis of free trade arrangements
- Canada-U.S. relations: Developing bilateral relations

- Canada and the new international economic order

Our research also analyses the international legal framework from a sectoral perspective. The GATT purports to regulate national policies affecting trade in goods, but it has exerted only negligible influence on trade in primary products. The GATT does not apply to many other sectors of transnational economic activity that will be of increasing importance to Canada's economic future, such as trade in services broadly defined to include the transmission of various types of information; the international circulation of capital, including the regulation of foreign direct investment and the conduct of multinational enterprises; the extraction of marine resources; and the transfer of technology.

Our research centres on several questions: What rules and procedures have evolved to regulate economic activity in both those sectors governed by the GATT and those organized under less formal and less inclusive legal arrangements? What opportunities and constraints for Canadian economic development can be inferred from an analysis of rules and institutions specific to each sector? What new legal initiatives for each sector should be pursued by Canadian policy makers? The studies in this section focus on:

- International trade in services
- Foreign direct investment in Canada and international law
- Trade in goods: The internal and external legal aspects of protectionist measures
- The transfer of technology and patent rights: International aspects
- Canada and the new international law of the sea

The evolution of the GATT and complementary legal frameworks organized along sectoral or regional lines will have significant implications for the design of Canadian institutions that make and implement economic policies. International norms for the conduct of foreign economic relations will exert a major influence on Canadian policy choices. The coordinator's synthesis of the research findings in this area will include an examination of the basic choices for the design of Canada's domestic institutions that have an impact on Canada's international economic relations. In analysing these issues of institutional design, the coordinator will collaborate closely with researchers in the Economics and Politics and Political Institutions Research Areas.

- The international legal environment

The Canadian Economic Union

Research Coordinator: Mark Krasnick, Victoria, British Columbia

The current debate on the economic union raises once again the questions about our nation that have long needed to be answered. The Terms of Reference ask the Commissioners to take account not only of the functioning of the Constitution but also its spirit. In this section of the research program, two

parts of the Constitution are considered: the part that establishes the economic union, and the part that defines the division of powers. The economic union could be looked at in purely economic terms with an analysis of current barriers imposed by governments and their financial impact on the nation. But current barriers are only part of the story. We also require an exploration of what obstacles governments might create under existing constitutional arrangements. After we have established what is, and what might be, we then turn our attention to what should be.

The Commission's research in this section addresses a variety of questions that have emerged in the debate on the economic union. What is the present economic union in Canada? How does the Canadian economic union compare with others? Are there serious problems with the current union? What is the nature of these problems? How do we judge their seriousness? What reforms are possible and desirable?

Each of these questions requires refinement, and each has a legal dimension. The results of this legal analysis will be useful in providing a guide for policy makers.

The studies also reflect on several additional questions about the division of powers: Can the division of powers be circumvented by the use of non-legislative instruments such as the executive power, the spending power, the tax power, and the purchasing power? How and to what extent are these non-legislative means being employed to circumvent the division of powers?

The research in this section is divided into two parts. The first provides an overview of the legal concept of an economic union; the second examines issues in the Canadian economic union.

The overview for the project examines the economic union in a number of different jurisdictions. Two types of unions are being scrutinized: federal economic unions, such as those in Canada, the United States, Australia, and Germany that are protected in state constitutions to varying degrees; and supranational economic unions, expressed in a treaty, such as the EEC. The results will be conveyed in one paper:

- The concept of an economic union

A group of papers will undertake a detailed legal analysis of the contemporary Canadian economic union. It has been suggested that there are various forms of economic integration. One is the freeing of trade barriers. Another is the liberalization in the movement of labour and capital. And yet another is harmonization of policies. Methods of achieving harmonization (or a GATT type arrangement based on provincial agreements) is also under review. The organization of the studies reflects this classification.

- Legal issues and the circulation of goods
- Legal issues and the movement of persons and services
- Legal issues and the circulation of capital
- External trade policy
- Social policy

- Fiscal policy
- Energy and natural resource policy
- Taxation policy
- Transportation and telecommunications policy
- Manpower and labour policy
- Industrial and regional development policy
- Fisheries policy
- Municipal policy
- A feasibility study on the means of realizing harmonization

The Harmonization of Provincial Legislation

Research Coordinator: Ronald C.C. Cuming, University of Saskatchewan

At the outset in this research section we recognized that the term "harmonization" has more than a single meaning. Accordingly, we believe it is important for us to identify the range of definitions of harmonization.

Harmonization can involve nothing more than a set of rules or practices designed to remove conflict over which of two or more systems of law is to apply in the resolution of disputes. In this respect, the laws of Canadian provinces function in harmony since a system of rules exists that deals specifically with conflicts and, for the most part, eliminates confrontations between the legal systems of Canadian jurisdictions. However, this does not mean that legal rights recognized under the laws of one province will in all cases be enforced in another province.

The goal of harmonization of provincial law may also be seen as the elimination of fundamental differences in approach to the regulation of the same type of activity in different jurisdictions. In this context, success can be claimed if the laws of Canadian provinces embody the same general approach to the regulation of an activity. Persons who must conduct their activities within the framework of the applicable laws of more than one jurisdiction are assured that the conceptual basis of the law in each jurisdiction is the same.

Further along the spectrum, harmonization implies legislative uniformity. Under this definition, uniformity may entail that each province enact legislation identical or substantially identical to that enacted in the other provinces. The purist's view of harmonization through uniformity would involve more than legislative uniformity; it would include institutional uniformity as well. In other words, not only would the provincial laws themselves be uniform, but also the provincial statutory bodies and agencies that administer the laws would function uniformly throughout the country.

For the purpose of our research, harmonization is considered to mean more than merely having an effective set of rules dealing with conflicts. In some situations harmonization may attain the purist's objective, particularly if it is effected through federal legislation. However, because of the political and social structure of Canada, the goal of harmonization will largely be possible only so long as it is viewed as something less than complete uniformity.

Another aspect of harmonization should not be overlooked. While the title of this section, "The Harmonization of Provincial Legislation," suggests that attention is focused exclusively on provincial law, at least some papers would be incomplete if there were no reference to the harmonization of federal and provincial law.

It is also necessary to describe the degree to which harmonization exists in each area of the law. In addition, it is important to identify existing efforts to achieve harmonization that are likely to be successful in the near future. Trends or efforts inimical to harmonization are also an important part of the analysis.

The extent to which the laws of the various Canadian jurisdictions have been in harmony during the various stages in Canadian development, is also important. Perhaps more critical is to identify the social and economic forces that historically have directed and now direct each area of law towards or away from uniformity.

The proponents of uniformity see Canadian provincial and federal law makers as the modern equivalent of the builders of the Tower of Babel. However, the realities of Canada cannot be ignored. Canada is a legal and social confederation, and strict uniformity has not been an important theme in Canadian legal history. For this reason, anyone proposing a high degree of harmonization carries the onus of proving that it is desirable in the Canadian context. Clearly not every aspect of every area of law can be harmonized, but there may well be situations in which the negative features of harmonization are an acceptable price to pay in order to have the advantage that it yields.

Further, each area of the law must be assessed in order to determine whether its historical background, structure, and function make it suitable for harmonization or dictate that it be left to develop primarily under the influence of local conditions. If either total or partial harmonization of a particular area of law is desirable and possible, it will be important to explore the ways in which harmonization can be realized. The efficacy of the various approaches need not be a matter of pure speculation. Uniformity of law is not a new idea; nor is there a lack of examples of various measures being employed to attain uniformity in many areas of Canadian law. It is also important to assess each of the available instruments of harmonization and to come to some conclusion about which are likely to be the most effective in the context of each area of law under examination.

Although there are many areas of law, each with its own peculiarities, it is beyond the scope of this study to examine each area in the manner proposed in the preceding paragraphs. It has been necessary to select a few areas of law, each of which has different characteristics. We hope that in the content of these areas a wide range of issues relating to harmonization and approaches for achieving an optimal level of harmonization can be explored. It is assumed that the conclusions reached in the study of these areas of the law will also be instructive to policy makers seeking harmonization in other areas of law in Canada.

The areas chosen for examination are:

- The difficulties of harmonization in Canada
- The business of transferable securities

- Personal property security
- Consumer protection
- Education

Institutional and Constitutional Arrangements

Research Coordinator: Clare F. Beckton, Dalhousie University
Assistant Coordinator: A. Wayne MacKay Dalhousie University

This section arises from the Terms of Reference of the Commission requiring a study of appropriate institutional and constitutional arrangements to promote the liberty and well-being of individual Canadians and is a companion to the research undertaken in the Politics and Political Institutions Area. In order to avoid duplication, the emphasis here is less on political institutions such as the Senate and the House of Commons and more on the judicial system, the Canadian Charter of Rights and Freedoms, the treaty-making power, the amending formula, and other arrangements designed to promote a sense of equality among all Canadians.

The judiciary plays a central role in the functioning of our institutions and has a substantial impact on the liberty of individual Canadians. Not surprisingly, in a context where accountability has become an important subject of concern, the independence of the judiciary has brought about renewed interest in the procedures for appointing judges. Our first study in this area examines the representative nature of the Supreme Court, and a second reexamines the relationship between the federally appointed superior courts and bodies, created by the provinces, that exercise quasi-judicial or judicial powers.

The Canadian Charter of Rights and Freedoms places restraints upon parliamentary supremacy by imposing powers on the courts to ascertain whether policy choices made by the legislature infringe any of the guaranteed rights. The Charter also necessarily requires legislators to examine existing legislation and programs to ensure compliance with these guarantees. Equality guarantees necessitate an assessment of the structure of many programs such as pension schemes and the interaction of the administration with individual Canadians. Charter linguistic guarantees now require that all our national institutions be prepared to meet the needs of Canadians in the official language of their choice and oblige the provinces to provide education in the language of the minority where a sufficient number justifies it. Not only does the Charter prohibit infringing guaranteed rights, but in some cases it requires positive measures to promote them.

Related to the problem of language, the question of the status of Quebec in Confederation raises broader issues concerning the role of this province as the main focus of the Canada-wide francophone community and the protection of its special interests in cultural and linguistic matters. The issues to be addressed on the Constitutional level range from recognizing a veto power for Quebec regarding constitutional amendments in the areas of culture and education, to proposals that special arrangements be made in specific fields,

such as in immigration and external affairs.

One study will examine Canada's ability to participate fully in international affairs as well as the desire of the provinces to participate in international activities. Finally, a concluding paper will focus on constitutional amendment as a mechanism to achieve those policy goals suggested elsewhere in the research program. The specific papers in this section are:

- The Charter of Rights and Freedoms
- The treaty-making power in Canada
- The judicial system: Section 96 of the Constitution Act, 1867
- The Supreme Court of Canada
- Affirmative action programs: Section 15 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms
- Linguistic rights
- Quebec's status in Confederation
- The amending formula

Conclusion

V. Conclusion

Our research program, one of the largest ever undertaken in Canada, is now in place. As this progress report indicates, studies are underway on all of the major issues in the Commission's mandate. As the work of the Commission proceeds, a few additional studies may still be commissioned to fill small gaps that become evident in the research and to respond to Commissioners' requests as the outline of the final report emerges.

The first round of public hearings has now been completed, and the extensive information and analyses contained in the briefs to the Commissioners are available to aid our researchers in the preparation of their studies. The breadth and depth of the research and the consultative process will provide the foundation for the Commissioners' thorough examination of the troubling issues facing Canada.

As we have emphasized, although the research program is divided among three areas, the interdependence of the economic, political, and constitutional aspects of the mandate is of primary concern to the collective research effort. The tempo of integration across the three research areas will increase in the summer and autumn of 1984. Through symposia, seminars, and other less formal contacts, researchers studying a single issue or problem from different perspectives will react to each others' findings and recommendations.

The overall research program is directed to two interdependent tasks: the preparation of the final report and the production of the research studies that will supplement the report. The results of the research will become available to the Commissioners in the coming months and will contribute information and analyses to the writing of the final report. Researchers, the editorial team, and others will work with the Commissioners in drafting that report.

Individual studies in the three research areas will be rigorously assessed by the author's peers before they are published. In addition to a process of external evaluation, the research papers will be critically reviewed at research advisory group meetings. Affiliated with each of the nineteen sections within the three research areas, these advisory groups are composed of experts from the research community and of practitioners from the public and private sectors. Most research papers will undergo one or more revisions in response to suggestions emerging from the assessment process. Papers not meeting high standards will not be recommended for publication. All papers written for the Commission will be deposited in the Public Archives of Canada.

Research studies that are recommended and accepted for publication are to appear in a series of research volumes. These volumes are directed not only to policy makers and to other researchers, but also to the interested public. A major effort is being made to ensure that researchers write as clearly as possible, minimising professional and academic jargon while still doing justice to the complexity of their subject matter.

Our goal is to produce analytical and policy-oriented studies that will continue to inform Canadians in the years ahead. The issues we are examining are not mere passing concerns; rather, they are fundamental and ongoing, affecting the future of generations of Canadians. Our hope is that our

publication program will be comprehensive and of lasting value – a part of the Commission's legacy to all Canadians.

Appendix A

Terms of Reference

The Committee of the Privy Council have before them a report from the Prime Minister, the Right Honourable Pierre Elliott Trudeau, submitting:

That Canada is a country of tremendous opportunity, committed to the sustained economic and social progress of its people, to the reduction of economic and fiscal disparities between regions, and to a fair distribution of the advantages and burdens of national development;

That significant changes are occurring in the world economy, particularly in the sphere of industrial activity, the utilization of natural resources and movement of capital within and among countries, changes which will have important consequences for Canada;

That existing economic relationships among countries and among individuals and groups within countries are characterized on the one hand by increasing interdependence and at the same time by intensified competition;

That to respond to the challenges of rapid national and international change in order to realize Canada's potential and to secure sustained economic and social progress, it will be of importance to achieve greater understanding of the aspirations of the regions of Canada, greater co-ordination between actions of governments in Canada and greater support for the Canadian economic union.

Therefore, the Committee of the Privy Council, on the recommendation of the Prime Minister, advise that the Honourable Donald Stovel Macdonald together with such other persons as may be named from time to time be appointed Commissioners under Part I of the Inquiries Act to inquire into and report upon the long-term economic potential, prospects and challenges facing the Canadian federation and its respective regions, as well as the implications that such prospects and challenges have for Canada's economic and governmental institutions and for the management of Canada's economic affairs.

The Committee further advise that the study include an examination of and a report on:

(a) the appropriate national goals and policies for economic development, including consideration of the following:
   - trends in labour market requirements and conditions;
   - developments in the supply of raw materials, including energy sources;
   - capital requirements and the cost structure in a highly competitive, technologically-sophisticated and interdependent world environment;
   - trends in productivity, standards of living and social progress;
   - industrial adjustment and growth;
   - regional economic development opportunities and constraints in a national economic framework;
   - the integrity of the Canadian economic union as it relates to the unity of

Canada and the ability of all Canadians to participate in increased economic prosperity;

(b) the appropriate institutional and constitutional arrangements to promote the liberty and well-being of individual Canadians and the maintenance of a strong and competitive economy including consideration of the following:
- means for improving relations between governments, business, labour and other groups in Canadian society,
- the appropriate allocation of fiscal and economic powers, instruments and resources as between the different levels of governments and administrations;
- changes in the institutions of national government so as to take better account of the views and needs of all Canadians and regions, and to encourage the further development of the Canadian economic union.

The Committee also advise that in pursuing such inquiry and preparing the report, the Commissioners proceed by reference to the following principles:

(a) the Canadian economy is founded on the enterprise and productivity of individual Canadians supported by a unique mixture of public and private sector activity that reflects the traditional values of Canadian society;

(b) Canadian economic policy must be assessed in the context of its relationships to Canadian political and economic independence and to the broader aspirations of Canadians as must be reflected in the responsibilities of governments;

(c) the Government of Canada has the primary responsibility for managing the national economy, for encouraging reasonably balanced economic growth among the various regions of the country and for ensuring that fiscal disparities among provinces are reduced, while at the same time the provincial governments also have important responsibilities in the development and carrying out of economic and social policy;

(d) the report should take account of, and respect, the spirit of the Constitution of Canada and assume a continuing Canadian federal structure not significantly different from its present form.

The Committee also advise that the Commissioners:

1. be directed, within the ambit of their work, to seek the views of all provincial and territorial governments as well as interested Canadians from all walks of life and all regions of the country;
2. be authorized to establish such advisory bodies of prominent Canadians as they deem desirable to assist them in the examination of any aspect of their terms of reference;
3. be authorized to adopt such procedure and methods as they deem appropriate for the proper conduct of the inquiry;
4. be assisted by the officers and employees of the departments and agencies of the Government of Canada as may be required for the conduct of the inquiry, particularly in having access to written material;
5. be authorized to sit at such times and in such places in Canada as may be required;

6. be authorized to exercise all of the powers conferred upon them by section 11 of the Inquiries Act;
7. be authorized to engage the services of such staff and technical advisers, including counsel, as they consider necessary or advisable to aid them in the conduct of the inquiry at rates of remuneration and reimbursement as may be approved by Treasury Board;
8. be authorized to rent office space and space and facilities for public hearings in co-operation with the federal Department of Public Works as they may deem necessary at such rental rates as are consistent with the policies of the Department of Public Works;
9. be authorized to publish special studies as may be appropriate from time to time;
10. be directed to submit their report to the Governor in Council with all reasonable dispatch but not more than three years from now;
11. be directed to file with the Dominion Archivist the records of the inquiry as soon as reasonably may be after the conclusion of the inquiry.

The Committee further advise that the Honourable Donald Stovel Macdonald be the Chairman of the Commission.

5 November, 1982

Appendix B

Research Program Organization

Chairman
Honourable Donald S. Macdonald

Commissioners

Clarence Barber
Albert A. Breton
E. Gérard Docquier
Hon. William M. Hamilton
John R. Messer
Angela Cantwell Peters
Laurent Picard
Michel Robert
Daryl Kenneth Seaman
Thomas Shoyama
Jean Casselman-Wadds
Catherine T. Wallace

Executive Director of the Commission
J. Gerald Godsoe

Economics Research Director
David C. Smith

Executive Assistant & Assistant Director (Research Services)
I. Lilla Connidis

Coordinators
Pierre Fortin
David Laidler
Donald G. McFetridge
Kenneth Norrie
Craig Riddell
John Sargent
François Vaillancourt
John Whalley

Research Analysts
Mireille Éthier
Roderick Hill
Douglas S. Green

Office Administration
Donna Stebbing

Politics and Political Institutions Research Director
Alan C. Cairns

Executive Assistant
Karen Jackson

Coordinators
Peter Aucoin
Keith Banting
André Blais
Bruce Doern
Richard Simeon
Denis Stairs
Gilbert R. Winham

Assistant Coordinator
Cynthia Williams

Legal and Constitutional Research Director
Ivan Bernier

Executive Assistant & Research Program Administrator
Jacques J.M. Shore

Coordinators
Clare F. Beckton
Ronald C.C. Cuming
Mark Krasnick
Andrée Lajoie
John J. Quinn

Assistant Coordinator
A. Wayne MacKay

Administrative and Research Assistant
Nicolas Roy

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1984
Cat. No. Z1-1983/1-31-2
ISBN 0-662-53035-7

Le programme de Recherche de la Commission sur l'avenir du Canada

Table des matières

Avant-propos

I Introduction 2

II L'économie 9
La macro-économie 12
Le fédéralisme et l'union économique 15
La structure industrielle 17
Le commerce international 19
La répartition et la sécurité du revenu 22
Le marché du travail et les relations de travail 23
La pensée et les problèmes socio-économiques 26

III Les institutions 29
Le Canada et l'économie politique internationale 31
La dynamique politique du fédéralisme canadien 33
Les institutions de représentation 35
L'État et la société à l'ère moderne 37
La Constitution, le citoyen et la société 38
La politique économique : processus et mécanismes 39
La politique industrielle 40

IV Le droit et la Constitution 43
Le droit, la société et l'économie 46
L'environnement juridique international 47
L'union économique canadienne 50
L'harmonisation des législations provinciales 51
Les accords institutionnels et constitutionnels 53

V Conclusion 55
Annexe A : Le mandat 57
Annexe B : L'organisation de la recherche 60

Avant-propos

La Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada a entrepris, pour mener à bien son mandat, un vaste programme de recherche et de consultation publique. *L'Enjeu* et le sommaire décrivant déjà l'élément consultation, nous aborderons dans le présent document, intitulé "Le programme de recherche de la Commission sur l'avenir du Canada : rapport d'étape", les travaux de recherche proprement dits.

Trois éminents universitaires canadiens assurent conjointement la direction de ce programme. Ce sont le professeur Ivan Bernier, doyen de la Faculté de droit de l'Université Laval, directeur de la section "Droit et Constitution" ; le professeur Alan Cairns, ancien directeur du Département de science politique de l'Université de la Colombie-Britannique, puis détenteur de la chaire William Lyon Mackenzie King d'études canadiennes de l'Université Harvard et maintenant directeur de la section "Institutions" ; et le professeur David C. Smith, ancien directeur du Département d'économie de l'Université Queen's, futur recteur de cette Université et directeur de la section "Économie".

Les directeurs de recherche ont mis au point un vaste programme. La description qui suit illustre l'ampleur des travaux et démontre bien la nécessité d'établir des liens entre les disciplines.

Les sciences sociales ont connu au Canada un essor important depuis la Commission Rowell-Sirois et, plus récemment, la Commission Gordon. Ce fut bien sûr le fait des chercheurs de la communauté universitaire, mais aussi d'organismes publics, notamment le Conseil économique du Canada, et les Conseils économiques provinciaux et bon nombre d'établissements privés. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont également été les maîtres d'œuvre de quantité d'études importantes.

La Commission a choisi de ne pas répéter les études qui, de l'avis de la communauté scientifique, avaient déjà été fort bien faites. On constatera que nombre de nos travaux ont pour but de réaliser la synthèse des connaissances dans les divers domaines de recherche.

Outre des recherches approfondies sur les institutions politiques et l'économie, nous avons effectué l'examen probablement le plus complet à ce jour du système juridique canadien. C'est que nous sommes convaincus de l'importance de bien comprendre la façon dont les instruments juridiques à notre disposition ont été et seront utilisés. Comme le mentionnent les directeurs de recherche dans leur introduction, la nature et la portée même de cette entreprise collective devraient faire ressortir des liens utiles et de nouvelles perspectives.

Il faut souligner que les commissaires n'ont pu consulter ces études lors de la rédaction de *L'Enjeu*, puisqu'elles sont toujours en cours. La plupart d'entre elles ne seront d'ailleurs disponibles qu'à la fin de 1984. Elles joueront toutefois un rôle déterminant quand les commissaires en auront pris connaissance et, aidés de l'équipe de recherche, prépareront leur rapport.

Les recherches entreprises dans le passé par les différentes commissions royales, en plus de répondre à leurs exigences premières, ont permis aux universitaires, aux étudiants, aux lecteurs intéressés et aux décideurs d'approfondir leurs connaissances. Je suis convaincu que les générations à venir accorderont également une grande valeur aux travaux de cette

Commission, qui feront époque. Ce sera le fait non seulement des directeurs, mais aussi des coordonnateurs et de tout le personnel de recherche.

Je profite donc de l'occasion qui m'est offerte pour remercier, en mon nom et en celui de mes collègues, les directeurs de recherche ainsi que tous leurs collaborateurs, sans oublier les nombreux membres des groupes consultatifs de recherche qui les ont appuyés.

Le président

Donald S. Macdonald

Introduction

I Introduction

Directeurs de recherche : Ivan Bernier, Université Laval
Alan Cairns, Université de la Colombie-Britannique
David C. Smith, Université Queen's

Voici les grandes lignes de notre programme de recherche. Elles vont nous permettre de présenter l'ensemble des hypothèses qui ont présidé à l'organisation de nos travaux et de préciser comment nous espérons pouvoir intégrer ces diverses études dans un cadre cohérent.

Les commissions royales et la recherche

Les gouvernants sont toujours trop absorbés par les problèmes quotidiens du pouvoir pour prendre du recul et essayer d'avoir une vision à long terme de l'avenir du pays. Ils réalisent cependant que le monde évolue et que les politiques d'hier deviennent désuètes car elles sont basées sur des fondements qui ne semblent plus garantir des résultats efficaces. Une des solutions qui s'offrent à eux est d'avoir recours à des avis et à des conseils extérieurs pour faire le point. Les commissions royales remplissent ce rôle.

Au cours des 50 dernières années, la Commission Rowell-Sirois, la Commission Gordon, la Commission Glassco, la Commission Porter, la Commission Carter, la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme, pour n'en citer que quelques unes, ont ainsi procédé à des analyses exhaustives de divers aspects de la vie canadienne dans leurs domaines respectifs. Chacune a étayé ses travaux d'importantes recherches. La Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada poursuit cette tradition ; son programme de recherche, vaste et ambitieux, l'aidera à remplir son mandat.

Le mandat et la recherche

Le mandat de cette Commission est exceptionnellement vaste. Il s'attaque à de nombreux problèmes fondamentaux de politique que les gouvernements et les citoyens du Canada devront probablement affronter au cours des prochaines décennies.

Le programme de recherche, mis au point conjointement par les commissaires et les cadres du service de recherche, est un outil devant permettre à la Commission de bien remplir son mandat. L'extrait suivant, tiré du décret du Comité du Conseil privé publié le 5 novembre 1982 et créant la Commission, rappelle les principaux éléments du mandat en ce qui a trait au programme de recherche :

"Le mandat de la Commission sera d'enquêter et de faire rapport sur les possibilités, perspectives et défis économiques à long terme qui se dessinent pour la fédération canadienne et ses diverses régions, et sur l'incidence de ces perspectives et défis sur les institutions économiques et gouvernementales et sur la gestion des affaires économiques du Canada.

Le comité recommande en outre que les Commissaires se penchent sur les questions ci-après et fassent rapport à leur sujet :

(a) les objectifs nationaux à poursuivre et les politiques de développement économique à adopter, y compris les aspects suivants:
- les tendances des besoins et de la situation du marché du travail ;
- les faits nouveaux touchant l'offre de matières premières, sources d'énergie comprises ;
- les besoins de capitaux et la structure des coûts dans un monde caractérisé par une vive concurrence, une technologie avancée et une forte interdépendance ;
- les tendances qui se manifestent aux chapitres de la productivité, des niveaux de vie et du progrès social ;
- l'adaptation et la croissance du secteur industriel ;
- les possibilités et les contraintes du développement économique régional dans un cadre économique national ;
- l'intégrité de l'union économique canadienne, du double point de vue de l'unité du Canada et de la possibilité, pour tous les Canadiens, d'avoir part à la prospérité économique au fur et à mesure de son accroissement ;

(b) les aménagements institutionnels et constitutionnels propres à promouvoir la liberté et le bien-être des citoyens canadiens en même temps que le maintien d'une économie forte et concurrentielle, y compris les aspects suivants :
- les moyens d'améliorer les relations entre les gouvernements, les milieux d'affaires, les syndicats et les autres groupes qui composent la société canadienne ;
- la répartition opportune des pouvoirs, instruments et moyens fiscaux et économiques entre les différents niveaux de gouvernement et d'administration ;
- les changements à apporter aux institutions du gouvernement central de façon à mieux tenir compte des opinions et des besoins de tous les Canadiens et de toutes les régions et à favoriser l'expansion de l'union économique canadienne."

Le programme de recherche essaiera de répondre à plusieurs exigences de ce mandat. Il se penchera sur notre passé pour avoir une vision rétrospective du développement économique, politique, juridique, institutionnel et constitutionnel du pays depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Cette approche historique devrait nous aider à saisir l'origine de nos mécontentements actuels et à évaluer nos perspectives d'avenir à la lumière de nos réalisations passées. De façon plus générale, disposer d'un tel cadre de référence devrait contribuer à améliorer la qualité des recommandations de la Commission, car il permettra d'analyser le jeu complexe des forces sociales et des ententes institutionnelles.

Les études ont aussi comme rôle d'identifier les facteurs qui devraient avoir une influence prépondérante sur le développement du pays au cours des prochaines décennies. Il s'agit de traiter, dans ces études, des modifications institutionnelles et des choix de politiques auxquels il faudra procéder pour améliorer la performance économique, obtenir un système politique plus souple et des arrangements constitutionnels plus légitimes. Elles devront également chercher les moyens d'accorder un régime fédéral en pleine évolution à un gouvernement parlementaire pour en faire un tout efficace et flexible.

Tous ces objectifs sont liés les uns aux autres. En outre, il ne faut pas en

les poursuivant perdre de vue la dimension bilingue de notre pays et la mosaïque de cultures qui le composent.

Les audiences de la Commission l'ont bien montré, les Canadiens s'intéressent au contrat social qui les lie entre eux et à leurs gouvernements. Ils craignent, sans révision de celui-ci, d'occuper le même territoire mais de ne pas partager la même identité nationale indispensable pour régler les problèmes économiques, politiques et constitutionnels auxquels feront face les générations de demain. Ces préoccupations seront analysées.

Le contexte national

Le mandat de la Commission, comme le programme de recherche qui en découle, a subi l'influence d'un sentiment persistent de malaise en ce qui concerne le fonctionnement, et les relations entre eux, des systèmes économique, politique, juridique et constitutionnel de notre pays.

Dans le domaine économique, l'échec du système actuel génère des doutes quant aux perspectives de développement pour les décennies à venir. La gravité de la récession actuelle a jeté le doute sur sa capacité de créer suffisamment d'emplois. La persistance de l'inflation et les coûts qu'elle impose laissent songer quant à notre aptitude à la combattre efficacement à long terme. Le ralentissement de la croissance de notre productivité au cours de la dernière décennie fait craindre la stagnation économique. On prétend souvent que notre structure industrielle ne s'adapte pas comme elle le devrait ou comme le font celles des autres pays. Enfin, l'échec des mécanismes de règlement des conflits de travail et de partage de la richesse soulèvent des inquiétudes chez de nombreux Canadiens.

Les institutions politiques et économiques et leurs lignes de conduite sont souvent blâmées pour ces problèmes. Il faudra, pour lutter contre ce vent de pessimisme, prendre un certain recul. Nous pourrons alors analyser les succès à long terme enregistrés dans le passé qui ont permis à notre économie de s'adapter, de créer de très nombreuses possibilités d'emploi, de lutter plus efficacement contre l'inflation que d'autres, et de nous assurer une croissance économique impressionnante.

Nombreux sont les Canadiens qui estiment que notre système politique génère de plus en plus de conflits et que ses politiques économiques ou autres sont de moins en moins efficaces. Nombreux sont également ceux qui jugent que notre système politique est moins stable et moins sûr qu'il ne l'était après la Seconde Guerre mondiale. Il faut avouer, d'ailleurs, que ces appréhensions ne semblent pas sans fondement : rappelons simplement le débat qui a lieu au Québec sur le rôle de cette province dans la Confédération ; l'insatisfaction de l'Ouest canadien ; l'incapacité du système de partis de devenir un instrument d'intégration nationale ; la coexistence de définitions contradictoires du Canada ; le recours à un langage agressif et hostile lors des relations intergouvernementales et, bien évidemment, la récente lutte constitutionnelle, qui nous a donné l'occasion de voir presque tous les participants remettre en question la plupart des institutions, et a révélé que le changement se heurtait à des obstacles presque insurmontables.

Il faut cependant être objectifs : le Canada n'est pas le seul pays qui ait connu des difficultés politiques, constitutionnelles, économiques et régionales. Mais il ne faut pas non plus oublier que le système s'est adapté à des chocs importants et a su faire preuve d'une grande flexibilité politique et économique. Il est tout aussi important d'étudier les succès passés que nos difficultés actuelles.

Le système judiciaire n'a pas non plus échappé à la critique au cours de ces dernières années. Les aspects les plus souvent mentionnés sont sa complexité et sa tendance à attiser les conflits et les rivalités plutôt qu'à favoriser la collaboration et le compromis. La lourdeur de la réglementation gouvernementale, par exemple, est souvent mise en cause. On l'accuse d'être coûteuse et d'empêcher les entreprises de s'adapter rapidement aux changements dans les conditions du marché. Par ailleurs, on prétend que les minorités défavorisées et inorganisées ont peu accès au système judiciaire et exercent peu d'influence sur son évolution. Les problèmes de notre système juridique, de même que ses vertus, doivent être considérés.

Bref, nous nous sommes heurtés récemment à de sérieux problèmes d'ordre économique et politique et rien ne garantit que l'avenir sera plus facile. C'est pourquoi le Canada doit se doter d'une politique efficace et judicieuse. Cependant, nous ne sommes pas seuls. D'autres pays et d'autres gouvernements subissent aussi les effets de l'interdépendance et de la concurrence internationale. Comme par le passé, les Canadiens s'adapteront sans aucun doute aux exigences de l'avenir, non pas en répudiant leur passé, mais en tirant parti de leur héritage économique, politique et constitutionnel.

Le contexte global comparatif

L'inflation, le chômage et les faibles taux de croissance, bien qu'ayant des effets variables d'un pays à l'autre, n'en inquiètent pas moins tous les gouvernements. Le virage technologique, le défi de la concurrence internationale sur le plan économique, les compétences qu'exige l'ère informatique et la nécessité de pourvoir humainement aux besoins d'une population mondiale en croissance ne préoccupent pas que nous. L'affirmation régionale comme les revendications ethniques et nationalistes sont des phénomènes courants pour les gouvernements contemporains. Les objectifs des mouvements féministes, les aspirations des peuples autochtones et les préoccupations de groupes environnementalistes illustrent bien les changements fondamentaux qui s'opèrent au niveau de la conscience, de l'identité et des valeurs, et dépassent les frontières nationales.

La démocratie contemporaine est sujette à des tendances économiques et à des forces sociales qui ignorent les frontières politiques. L'internationalisation de l'activité économique se manifeste par les multinationales, les mouvements de capitaux, la nouvelle division internationale du travail et l'interdépendance économique globale que cela entraîne. Les institutions économiques internationales comme le GATT et le FMI sont aussi des manifestations de la nouvelle dimension internationale dont doivent tenir compte les gestionnaires de l'économie d'un État moderne.

Bien que ces tendances soient inéluctablement liées à la situation de l'homme moderne, leurs incidences, leur nature précise et la façon dont elles interagissent varient d'un État à l'autre. De plus, les problèmes et les possibilités qu'elles engendrent sont des produits de leur interaction avec les ententes institutionnelles, les traditions politiques et juridiques, l'imposition des ressources, les relations de travail et d'autres phénomènes qui diffèrent d'un pays à l'autre.

La Commission a pour mandat d'examiner et d'analyser la situation canadienne, de faire des recommandations à la lumière des caractéristiques du Canada et des caractéristiques universelles qui influeront sur l'avenir des Canadiens.

Une politique économique qui s'adapte : un objectif

Nous devons nous efforcer d'étudier la façon dont l'économie politique canadienne peut le mieux s'adapter au changement. Le choix de l'objectif à poursuivre traduit notre certitude que l'avenir nous prendra en partie par surprise, peu importe le raffinement de nos outils de prévision. Nos prédécesseurs ne nous avaient pas dépeint le monde dans lequel nous vivons ; nous ne sommes pas non plus capables de prédire en totalité à nos descendants le leur. C'est pourquoi il nous faut adopter une politique qui nous permettra de réagir avec souplesse aux éléments inconnus de demain.

Ce que nous connaissons de l'avenir nous laisse entrevoir une telle évolution. Il semble en effet que les changements technologiques, la portée des découvertes scientifiques, la concurrence économique livrée par les nouveaux pays industriels, l'évolution démographique des populations canadienne et mondiale et l'évolution vers une société de l'information en feront partie. Les certitudes, comme les incertitudes, que nous avons face à l'avenir nous font éprouver le besoin d'institutions politiques et économiques plus orientées vers l'avenir que vers le passé. Parler de possibilités d'adaptation de l'économie politique ne veut pas dire que seul le système économique ou seuls les systèmes politique et constitutionnel sont flexibles. Au contraire, cette flexibilité doit faire partie intégrante des deux systèmes ; elle doit aussi se trouver dans les liens qui existent entre eux, dans une époque positiviste.

La notion de flexibilité accolée au concept d'économie politique impose un caractère pluridisciplinaire à nos recherches. Avec elle, la recherche d'un système politique plus représentatatif va de pair avec celle de structures de prises de décisions économiques plus efficaces ; de même, le besoin de politiques économiques internationales plus pertinentes va de pair avec des relations économiques fédérales-provinciales plus harmonieuses.

Cet objectif d'une politique économique souple ne signifie pas nécessairement qu'il faille repartir à zéro. Nous préférons travailler dans le prolongement de notre passé et en accord avec ce que nous savons de l'avenir plutôt que d'entreprendre une mutation douloureuse qui ferait de nous un peuple différent, cherchant à instaurer de nouvelles institutions économiques et politiques. Ce ne serait ni souhaitable, ni réaliste. Nous institutions parlementaires, le fédéralisme, une économie mixte et la version canadienne d'une société bilingue et multiculturelle ne constituent pas un accident de parcours ; c'est un patrimoine à préserver et à enrichir. Notre tâche consiste donc à tenter d'élargir notre marge de manœuvre, mais sans renier l'héritage de nos institutions, garantes de nombre de nos valeurs fondamentales.

Le programme de recherche

Pour la réalisation de son mandat, la Commission doit aborder des questions qui sont interdépendantes. Ce mandat, et le thème d'une économie politique souple qui en découle, confèrent la priorité aux recherches sur les questions économiques, politiques, juridiques et constitutionnelles. Il a donc fallu recruter essentiellement des chercheurs qui se spécialisent dans l'étude de ces questions, même si des spécialistes d'autres domaines se sont joints à eux. Tous concourent à l'effort de recherche collectif de la Commission par l'apport de connaissances spécialisées acquises dans la foulée d'efforts de recherche considérable réalisée tant au Canada qu'à l'étranger au cours des dernières décennies.

La fragmentation des domaines de spécialisation a permis de faire progresser sensiblement nos connaissances depuis quelques décennies. Par

contre, il n'est plus possible aujourd'hui, comme à l'époque de la rédaction du rapport Rowell-Sirois, d'évoluer avec aisance d'une spécialité à l'autre. Les efforts maintenant nécessaires pour maîtriser un champ de spécialisation, pour se tenir au courant de tout ce qui se publie sur un sujet, n'aident pas à avoir une vue d'ensemble comme le mandat de la Commission le réclame.

La stratégie retenue par la Commission pour procéder à une analyse intégrée d'un ensemble de connaissances de plus en plus spécialisées veut maximiser les avantages incontestables de cette spécialisation tout en la décloisonnant. Chaque question est d'abord étudiée isolément ; les résultats obtenus sont ensuite regroupés et intégrés à l'ensemble. On détermine alors leurs liens et leur imbrication dans le réseau interdépendant entourant les questions soulevées par le mandat.

Au départ, le programme de recherche est scindé en trois grands domaines ou sections : l'économie, les institutions et le droit et la Constitution. Ceci reflète la structure universitaire, d'où proviennent la plupart des chercheurs. Comme on l'indique aux chapitres subséquents de ce rapport, au sein de chaque section des coordonnateurs assument la responsabilité de l'organisation d'un volet de la recherche. C'est une lourde responsabilité, puisqu'il leur incombe de préparer les rapports faisant la synthèse des documents les plus spécialisés. Ceux-ci seront d'ailleurs publiés avec les études qu'ils synthétisent.

C'est de façon délibérée que les travaux des trois sections de recherche se chevauchent ; ce n'est pas non plus un hasard si des chercheurs appartenant à une section collaborent à un projet avec ceux d'autres sections. Des mécanismes spéciaux existent pour les cas où une question est abordée par les trois sections de recherche. Ainsi, le rôle du Canada dans l'économie politique internationale est abordé en profondeur dans chaque section, mais dans une perspective différente. Des séminaires et des conférences prévus pour l'été de 1984 permettront une mise en commun des résultats obtenus. Il en sera de même pour divers autres aspects de l'état de l'union économique du Canada qui seront étudiés au cours des mois à venir. La multiplicité des aspects du développement économique, politique et constitutionnel du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest fera aussi l'objet d'une collaboration entre les trois sections. Il en sera de même pour les études sur le fédéralisme et sur la stratégie industrielle, cette dernière synthétisant les perspectives du droit, de l'économie et des sciences politiques.

Cet effort d'intégration contribuera à la préparation du rapport final de la Commission. Les conclusions des travaux de recherche, portant sur des questions importantes et sur les préoccupations fondamentales du programme de recherche, serviront en effet d'intrants pour ce rapport.

Le programme de recherche abordera, directement ou indirectement : le rôle de l'État ; les relations entre la loi et la société ; les droits et le bien-être des particuliers ; l'équilibre souhaité entre les prises de décision des secteurs public et privé en matière économique ; les pouvoirs relatifs des divers gouvernements dans le régime fédéral et les relations entre eux ; l'équilibre approprié entre nationalisme et internationalisme en économie ; les relations entre le patronat, le monde du travail et le gouvernement ; les relations économiques avec les États-Unis et plusieurs autres.

La préparation simultanée et la publication subséquente de tant d'analyses, portant sur un si grand nombre de sujets, mettra en relief des liens originaux entre des études distinctes. L'interaction imprévisible entre les chercheurs et la pratique poussée de domaines de spécialisation inconnus

favoriseront l'intégration des différentes idées. C'est surtout le cas d'une série de travaux sur le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest qui sont en voie de préparation. Enfin, d'autres projets feront probablement leur apparition au cours des mois à venir pour combler les besoins qui se feront sentir.

Voici donc, à ces quelques exceptions près, le programme de recherche de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. C'est, de par son ampleur, le plus important programme de recherche collective jamais entrepris au Canada. Nous sommes convaincus que les Canadiens y trouveront un instrument précieux pour s'adapter au monde de demain.

L'économie

II L'économie

Directeur de recherche : David C. Smith, Université Queen's

Le mandat de la Commission soulève des questions fondamentales quant au système économique canadien. Les institutions qui lient les provinces et les régions du Canada dans une union économique contribuent-elles au progrès économique qui devrait résulter de notre intégration nationale ? En fonction de quels critères ces gains sont-ils répartis entre les Canadiens ? Notre système est-il suffisamment souple pour bien réagir aux forces de l'évolution économique, d'origines externe et interne, qui affectent nos perspectives de développement économique ? Pouvons-nous nous développer sans subir l'inflation et le chômage qui nous ont affectés au cours des dernières années ?

L'analyse économique, bien qu'insuffisante, n'en est pas moins essentielle lorsqu'il s'agit de répondre à de si importantes questions. Les outils de l'économiste peuvent nous aider à cerner les facteurs qui influencent la répartition des ressources humaines et autres du pays, celle des revenus en fonction de leur utilisation, et à mieux comprendre la nature du développement économique. Ces outils devraient nous aider à mieux saisir, bien que de façon incomplète, comment les décisions individuelles et collectives agissent sur l'offre et la demande de ressources, les forces qui modèlent notre structure régionale et industrielle et la signification de notre interdépendance économique avec les autres pays.

Les économistes ne se contentent pas d'étudier l'allocation des ressources d'un pays, mais tentent également de déterminer dans quelle mesure les institutions gouvernementales et non gouvernementales, et leurs politiques mènent à une allocation plus ou moins efficace de celles-ci. Ils n'analysent pas seulement les revenus générés directement par l'activité économique mais également les effets de diverses mesures destinées à influer sur la répartition de revenus pour satisfaire aux objectifs sociaux et politiques.

Notre mandat nous imposant d'étudier l'efficacité de l'union économique canadienne, nous nous devons d'examiner le processus d'allocation et de distribution de nos ressources économiques en tenant compte des institutions politiques et juridiques propres à notre pays. Cela rappelle le mandat confié il y a plus de 50 ans à la Commission Rowell-Sirois sur les relations fédérales-provinciales, qui fut elle aussi mise sur pied alors que naissaient de sérieux doutes quant au bien-fondé de l'union économique, étant donné les problèmes économiques de l'époque. Les travaux des économistes d'alors ont aidé la Commission à produire son rapport et les documents d'accompagnement. Ces travaux ont eu des effets durables sur les politiques et sur la vision que les Canadiens ont de leur pays.

Le mandat de la présente Commission est beaucoup plus vaste, comme la simple lecture de son nom l'indique. La Commission doit non seulement étudier l'union économique, mais aussi les perspectives de développement économique. Nous avons une fois de plus besoin des outils de l'économiste pour améliorer notre compréhension de ce qui détermine le potentiel

économique futur du pays et pour savoir comment les instruments de la politique économique peuvent nous permettre de nous rapprocher ou de nous éloigner de ce que nous voulons réaliser collectivement dans les prochaines décennies. Cet aspect du mandat de la Commission est semblable à celui de la Commission royale Gordon sur les perspectives de développement économique créée il y a près de 30 ans pour étudier les perspectives économiques à long terme du Canada. À cette époque, comme maintenant, on fit appel aux économistes et la réaction fut très favorable.

Mener à bien des travaux de recherche économique pour une commission est à la fois plus facile et plus difficile aujourd'hui qu'il y a 30 ou 50 ans. Grâce aux travaux entrepris dans les universités et dans d'autres organismes des secteurs public et privé, comme par exemple les fondations privées de recherche et les conseils économiques fédéraux et provinciaux, on dispose d'une grande quantité de travaux de qualité. Cependant, même si on peut s'appuyer sur un beaucoup plus grand nombre de travaux qu'autrefois, il est difficile d'en utiliser le contenu pour en tirer des conclusions sur les questions soulevées par le mandat de la Commission. La pertinence, la qualité et la complexité des travaux de recherche disponibles varient beaucoup; l'étape du tamisage doit donc se faire avec grand soin. Les conclusions de ces travaux soulèvent des débats qui vont des questions les plus ésotériques, sur les détails mathématiques des derniers développements théoriques, aux questions fondamentales de politique qui intéressent la Commission. Celle-ci doit donc tenir compte des points de vue contradictoires résultant de vraies différences entre les résultats de recherche. De plus, malgré les grands progrès réalisés, il y a encore des domaines qui intéressent la Commission et qui, bien qu'essentiels, n'ont été l'objet que de peu d'études. Même s'ils sont en général moins faciles à approfondir, il est nécessaire d'y consacrer des efforts de recherche.

Trois caractéristiques fondamentales de notre travail sont présentes dans le programme de recherche en économie comme dans les deux autres sections du programme de recherche. Réitérons tout d'abord que ce travail se fait en collaboration étroite avec celui entrepris dans les sections "Institutions" et "Droit et Constitution". Nous nous sommes efforcés de parvenir à une plus grande intégration de ces trois domaines que par le passé. En second lieu, étant donné l'ampleur du mandat et la disponibilité d'une beaucoup plus vaste gamme de travaux de recherche qu'autrefois, on accorde moins d'importance aux projets destinés à combler nos connaissances et on privilégie les documents qui synthétisent les connaissances dans les domaines intéressant la Commission. Enfin, dans le choix des études, on a accordé une grande importance à leur rapport au thème général d'identification et d'examen des éléments qui influencent la faculté d'adaptation à long terme de l'économie, ainsi que la mesure dans laquelle les institutions économiques, politiques et juridiques influencent cette capacité d'adaptation.

Les travaux en économie sont répartis en sept modules décrits ci-dessous et définis comme des moyens pratiques de classer et d'organiser le travail. Nous examinerons d'abord les forces économiques qui déterminent la performance de l'ensemble de l'économie (le niveau macro-économique) avant

de passer au module sur le fédéralisme et l'union économique qui regroupe les études sur la dimension régionale de l'activité économique. Le troisième module décrit la structure industrielle et la capacité d'adaptation du système industriel canadien, tandis que le quatrième traite des échanges internationaux et des autres forces internationales agissant sur le développement économique canadien. Le module suivant porte sur la répartition et la sécurité du revenu au Canada. Vient ensuite l'étude du marché du travail et des principales caractéristiques des relations de travail. Le dernier module porte sur divers aspects des problèmes socio-économiques afin d'aborder les sujets qui s'insèrent mal dans le cadre des autres modules et de permettre de disposer d'une meilleure perspective et d'une plus grande intégration.

Les coordonnateurs de chaque module rédigeront des essais de synthèse qui établiront le lien entre les études réalisées dans leur secteur et le mandat de la Commission. Ils y travailleront conjointement avec leurs collègues s'occupant de sujets connexes dans les sections "Institutions" et "Droit et Constitution".

La macro-économie

Coordonnateur : John Sargent, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada
Coordonnateur associé : Pierre Fortin, Université Laval

La Commission se préoccupe au premier chef du comportement des phénomènes macro-économiques dans l'économie canadienne. Ces phénomènes comprennent, notamment, l'évolution des revenus, de la productivité, des dépenses des secteurs privé et public, de l'inflation, du chômage, des taux de change et de la balance des paiements. Les politiques gouvernementales réagissent aux phénomènes macro-économiques, mais les influencent aussi.

Les études réalisées dans ce module sont réparties en trois volets : le premier étudie la performance macro-économique de l'économie canadienne et la politique macro-économique menée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le second examine certains facteurs susceptibles d'influer sur les perspectives macro-économiques du Canada et le troisième se penche sur certains aspects institutionnels de l'économie qui pourraient être modifiés afin d'en améliorer la performance.

L'étude de l'évolution de la performance et des politiques macro-économiques depuis 1945 accorde une importance particulière à la période écoulée depuis le milieu des années 1960. On s'intéresse au contexte économique international pour situer les tendances canadiennes dans une perspective comparative. En plus d'examiner l'évolution récente des agrégats macro-économiques, l'étude traite des principales modifications structurelles, y compris les tendances à la hausse du chômage et de l'inflation depuis la fin des années 1960, la diminution de la productivité depuis 1973 et la sévérité sans précédent de la récente récession. Cette étude traite également de la

croissance de la taille relative du gouvernement, de la modification de l'importance des éléments de stabilisation automatique, de la modification des causes de la croissance de la population active, de l'évolution des taux d'épargne et de la plus grande ouverture de l'économie sur les échanges internationaux et les mouvements de capitaux.

Outre la description de l'évolution des agrégats macro-économiques, ces travaux soulignent l'évolution des attentes relatives à la performance économique, telles que reflétées par les prévisions actuelles à moyen et à long termes et par les énoncés sur les objectifs de performance atteignables grâce aux politiques macro-économiques. Tous les travaux de recherche entrepris dans ce domaine exprimeront sans aucun doute des opinions sur les "grandes questions" de politique : l'importance à attacher à l'objectif de lutte contre l'inflation et la mesure dans laquelle il convient de poursuivre des objectifs macro-économiques en variant les politiques au lieu de suivre des règles établies.

Les recherches de ce volet portent sur les sujets suivants :

- l'évolution du système monétaire international ;
- les répercussions de la mobilité du capital international sur l'économie et les politiques ;
- un aperçu de la croissance économique canadienne de l'après-guerre dans le cadre d'une comparaison internationale ;
- le comportement des prix au Canada ;
- l'inflation salariale au Canada ;
- un examen du financement de la croissance économique et de l'évolution des instruments d'épargne et de financement des entreprises ;
- l'adaptation à l'inflation : sa portée, son à-propos et ses conséquences ;
- le contrôle monétaire au Canada ;
- les aspects théoriques et pratiques de la politique monétaire au Canada depuis la Seconde Guerre mondiale ; et
- les aspects théoriques et pratiques de la politique fiscale au Canada depuis la Seconde Guerre mondiale.

Les études traitant des perspectives macro-économiques nous donnent avant tout une idée des limites de notre capacité à prédire l'avenir. Il suffit de revoir les prévisions de la Commission Gordon et du Conseil économique du Canada à ses débuts pour mesurer, quoique de façon informelle, la marge d'erreur de toute prévision.

Nous ne cherchons pas ici à construire un modèle économétrique à long terme ni à mettre au point une seule et unique projection de croissance "officielle". Cependant, nous analysons les éléments qui peuvent s'avérer importants pour déterminer la croissance et les perspectives d'ensemble des régions et des secteurs industriels tels que la démographie, la productivité, l'épargne et l'investissement, le contexte mondial et la "capacité d'adaptation" canadienne. Nous avons recours aux projections à long terme déjà réalisées par d'autres institutions de recherche (le Conseil économique du Canada, l'Institut d'analyse de politiques de l'Université de Toronto, Data Resources of Canada et Informetrica) pour obtenir une "approximation quantitative" sommaire de quelques scénarios d'avenir possibles.

À titre d'exemple, les projections les plus récentes de ces organismes ne prévoient qu'une diminution assez lente du chômage au cours des années 1980 et, en général, tout au plus une faible réduction du taux d'inflation. Certaines de ces projections entrevoient, pour les années 1990, un taux de chômage aux alentours de 6 à 8 p. cent. Cette période prolongée de chômage élevé pourrait bien être l'une des plus importantes caractéristiques de la situation économique à laquelle la Commission doit faire face alors qu'elle se penche sur les diverses questions institutionnelles.

Les études analysent également les façons dont les divers genres de politiques gouvernementales peuvent affecter les perspectives de croissance. Nous essayons, en particulier, de quantifier de façon sommaire les effets de niveaux plus élevés d'investissement et d'épargne sur la croissance.

Les études de ce volet sont les suivantes :

- l'étude des projections économiques à long terme actuellement disponibles pour l'économie canadienne ;
- L'étude des analyses générales disponibles portant sur la croissance et sur les perspectives de développement mondiales ;
- l'évolution de la productivité et ses perspectives ;
- la formation du capital et de l'épargne ;
- la croissance et la politique économiques ;
- la taille du gouvernement et la croissance économique (conjointement avec la section "Institutions").

Le troisième volet, consacré aux questions institutionnelles, étudie les leçons qu'on peut tirer d'un examen des politiques macro-économiques passées. Il traite plus précisément de deux grandes questions : l'économie canadienne a-t-elle développé une tendance particulièrement forte à l'inflation en réponse aux chocs inflationnistes de l'offre et résiste-t-elle obstinément à une réduction des accroissements des coûts et des prix lors d'un ralentissement économique ? Est-il en outre possible d'apporter des changements institutionnels qui pourraient permettre d'améliorer ces caractéristiques néfastes tout en restant conforme à notre régime politique, aux grandes caractéristiques de notre système économique et plus particulièrement à la nature décentralisée du pouvoir du monde du travail et du monde des affaires ?

Il y a des domaines dans lesquels il serait possible d'apporter des modifications aux institutions. Ces domaines comprennent les politiques temporaires et permanentes de revenu telles que les politiques de revenu reposant sur l'impôt, la modification de la durée et de la répartition des dates d'entrée en vigueur des conventions collectives des travailleurs syndiqués et d'autres modifications institutionnelles possibles dans les domaines des salaires et de la détermination des prix. La question des relations entre le monde du travail, le patronat et le gouvernement, y compris la mise à l'essai de divers mécanismes de consultation, est l'un des sujets abordés dans le cadre du module du marché du travail et des relations de travail de la section "Économie", ainsi dans les deux autres sections.

Le présent module s'intéresse aussi à un autre ensemble de questions sur l'élaboration et la mise en place de politiques de stabilisation dans un État fédéral dont les régions sont très différentes. Il s'agit d'évaluer si le partage actuel des responsabilités par niveau de gouvernement empêche, d'un point de

vue national, une politique efficace de stabilisation et, si oui, dans quelle mesure. Plusieurs questions sont à l'étude : l'absence de mécanismes officiels pour l'harmonisation des politiques est-elle un problème important ? Y a-t-il un manque d'harmonisation des responsabilités de dépense et d'imposition qui ont une importance particulière en tant qu'instruments de politique de stabilisation ? Dans quelle mesure la marge de manoeuvre fiscale permet-elle de bien se servir de ces instruments ? Quatre études sont consacrées à ces sujets :

- les choix possibles en matière de politique anti-inflationniste et leurs conséquences ;
- l'étude et l'évaluation des politiques de revenu incitatives ;
- la politique salariale du secteur public (conjointement avec le module du marché du travail et des relations de travail) ; et
- la stabilisation régionale au Canada.

Le fédéralisme et l'union économique

Coordonnateur : Kenneth Norrie, Université de l'Alberta

La question clé qui sous-tend la recherche de ce module est de savoir comment réaliser et répartir équitablement les avantages que procure l'intégration économique des provinces du Canada, tout en tenant compte des différences régionales et du régime politique décentralisé qui s'y rattachent. Les travaux du module comptent trois volets principaux : le fonctionnement de l'union économique canadienne, la nature et la portée du régionalisme et la structure et le fonctionnement des institutions et des politiques fédérales.

Dans le cadre du premier volet, nous étudions le fonctionnement de l'économie canadienne du point de vue de ses éléments constitutifs, c'est-à-dire en la traitant comme un ensemble d'économies régionales distinctes. Nous cherchons à déterminer comment chaque région s'en tire en termes de revenu réel ainsi que la nature et le degré des liens entre les régions. Il s'agit de savoir si les avantages que chaque région retire des échanges commerciaux et du mouvement des facteurs de production sont plus importants dans le cadre de l'union économique qu'ils ne le seraient si chaque région fonctionnait indépendamment des autres. Nous voulons aussi savoir si les régions retirent des gains additionnels dans des domaines moins facilement quantifiables, soit la diffusion de l'information ou les assurances offertes par les programmes de transfert interrégionaux. Si nous répondons par l'affirmative, il nous faudra alors établir dans quelle mesure ces avantages sont affectés par les entraves que les politiques des gouvernements fédéral et provinciaux peuvent mettre à une intégration économique complète. Nous chercherons également à savoir comment tout avantage imputable à ce système est réparti entre les régions et comment les politiques des divers paliers de gouvernement affectent cette distribution.

Nous prenons pour hypothèse de base que la concentration de la population suit celle de l'activité économique. L'objectif est d'en apprendre le plus possible sur le fonctionnement de l'union économique canadienne. Nous cherchons à savoir s'il existe des avantages dûs à l'utilisation de plusieurs

économies régionales distinctes et, si c'est le cas, quelles sont l'importance et la répartition de ceux-ci. On peut également chercher à évaluer la perte qui serait imputable à la présence ou à l'apparition d'entraves à cette intégration, de quelque nature qu'elles soient. Nous nous efforçons de répondre à ces questions au moyen de cinq études :

- une analyse quantitative de l'union économique canadienne ;
- un aperçu global de la nature de l'intégration économique régionale ;
- les obstacles au commerce interprovincial : le cas des produits agricoles ;
- une analyse de l'efficacité du processus d'ajustement interrégional ;
- les disparités économiques régionales : pourquoi sont-elles là et que pouvons-nous y faire ?

Le second volet aborde le régionalisme du point de vue des théories du fédéralisme. On s'y demande pourquoi les attitudes, les croyances et les préférences pour les services gouvernementaux peuvent varier d'une région à l'autre. Pour quels types de questions peut-on s'attendre à constater des variations dans les préférences régionales ? Quelle est l'étendue de ces variations et quels sont leurs liens avec les frontières politiques actuelles ?

Les préférences régionales à l'égard des politiques gouvernementales peuvent varier pour deux raisons essentielles : les individus peuvent se regrouper selon des critères linguistiques ou culturels – pour des raisons historiques ou autres – ou encore les structures économiques peuvent varier d'une région à l'autre. Chacun de ces genres de clivage impose de songer à des politiques de nature différente. Ce volet cherche à comprendre la nature des préférences régionales, puisqu'une des raisons justifiant la décentralisation du pouvoir politique est qu'elles existent. Deux études sont menées sur ces sujets :

- l'appui populaire aux politiques au sein de la fédération (conjointement avec la section "Institutions" ; et
- une analyse économique des préférences régionales,

Le dernier volet s'attaque à l'analyse des institutions et des politiques actuelles de notre structure fédérale de gouvernement et examine certaines réformes possibles. Cela impose deux étapes analytiques distinctes : tout d'abord déterminer le partage des pouvoirs et des responsabilités qui convient entre les divers niveaux de gouvernement et ensuite concevoir un système d'institutions intergouvernementales et de transferts fiscaux en fonction de ce partage.

Il faut souligner ici un certain nombre de choses. Nous ne prenons pas pour acquis que le partage des pouvoirs et des responsabilités, qui maximiserait la production économique par habitant, est nécessairement celui qui apporterait inévitablement le plus d'avantages à la société. De même, nous ne croyons pas à priori que toutes les variations de normes ou de politiques régionales soient inefficaces, même au titre des avantages d'une union économique. Enfin, nous ne prenons pas non plus pour acquis que les avantages de l'intégration économique vont nécessairement de pair avec un gouvernement central fort ni, à l'opposé, que les groupes linguistiques ou culturels bénéficient de meilleurs services avec un pouvoir décentralisé. En d'autres termes, les choix en matière d'institutions vont d'une fédération hautement centralisée à une fédération hautement décentralisée, avec toute

une gamme de mesures de politiques possibles le long de ce continuum.

Nous consacrons un premier groupe d'études à l'évaluation des institutions en place et des politiques en vigueur et tentons d'anticiper les problèmes qui pourraient surgir si d'importantes révisions constitutionnelles ou institutionnelles ne sont pas entreprises. Ces études sont :

- l'économie politique du fédéralisme canadien de 1940 à 1984 (conjointement avec la section "Institutions") ;
- l'évaluation des stratégies et des politiques de développement économique régional du gouvernement fédéral ;
- l'aliénation économique régionale : le Québec ;
- l'aliénation économique régionale : l'Ouest et les Maritimes ;
- l'évaluation des ententes fiscales intergouvernementales ; et
- les municipalités et le fédéralisme canadien.

Le dernier volet examine la possibilité de nouveaux arrangements constitutionnels et autres dans le cadre de l'élaboration des politiques économiques. Les trois études de ce volet sont :

- l'élaboration de la politique économique dans un État fédéral : les rivalités interprovinciales doivent-elles toujours être inefficaces au niveau national ?
- une vision économique du partage des pouvoirs et de l'autorité dans un État fédéral comme le Canada ;
- la centralisation et la décentralisation : une étude de la gestion économique au Canada.

La structure industrielle

Coordonnateur : Donald G. McFetridge, Université Carleton

Le module consacré à la structure industrielle traite de la capacité d'adaptation du système industriel canadien aux changements économiques. Nous étudions en particulier la facilité avec laquelle le secteur industriel, pris dans son ensemble, et ses divers éléments constitutifs ont su s'adapter aux changements technologiques et à ceux de la concurrence internationale. Nous nous penchons également sur l'importance et sur la nature des ajustements qui pourraient être nécessaires à l'avenir et sur le rôle du gouvernement dans ce processus.

Les travaux portent sur la croyance populaire qui veut que le système industriel canadien soit menacé comme jamais auparavant par des techniques nouvelles, notamment l'apparition des puces en informatique, la venue de nouveaux concurrents sur les marchés internationaux, surtout en Extrême Orient, et la réduction des barrières naturelles et artificielles aux échanges commerciaux. On peut aborder de bien des façons cette affirmation voulant que notre système industriel, et donc notre niveau de vie futur, soit menacé de nombreuses façons. L'approche retenue ici est d'étudier et d'évaluer les ajustements réalisés, d'enquêter sur la présence possible d'"imperfections structurelles" freinant l'ajustement de l'industrie, et d'évaluer la mesure dans laquelle la politique industrielle a facilité ou ralenti cet ajustement.

Dans le cadre de notre étude, nous passons d'abord en revue l'évolution

du système industriel lui-même. C'est le point de départ pour tenter de déduire quels changements observés correspondent à de bonnes réactions à l'évolution passée du contexte économique et technologique. S'il est évident que le système a bien réagi à ces évolutions dans le passé, et à moins que la vitesse ou l'importance des changements auxquels il fera face à l'avenir ne soient fondamentalement différentes de celles connues dans le passé, il n'y a pas de raison de s'inquiéter des changements à venir.

Le problème inhérent à cette approche est qu'il n'y a pas de norme manifeste pour évaluer si un ajustement est réussi. Nous ne connaissons pas le rythme auquel les ressources "devraient" passer des secteurs en déclin à ceux en croissance. Nous ne savons pas non plus pour quelles catégories de biens ou de services le Canada "devrait" accaparer une part plus importante du commerce mondial. Nous savons néanmoins que le taux de croissance de notre productivité a été, dans de nombreux secteurs, bien inférieur à celui d'autres pays.

Nous nous attaquons ensuite à la structure de diverses industries canadiennes pour déceler les "imperfections structurelles" qui freineraient l'adaptation au changement dans le contexte économique. On affirme souvent que de nombreuses entreprises canadiennes seront incapables de s'adapter à des changements importants de leur environnement car elles sont trop petites, manquent de financement, proposent des gammes trop étendues de produits et sont "limitées", en ce sens qu'elles n'ont pas les moyens d'assumer des fonctions de développement de produits ou de s'attaquer à d'autres marchés. Nous nous efforçons donc de recueillir des renseignements sur les imperfections structurelles et, à l'occasion, d'établir un lien entre ces imperfections et certains ajustements ou performances observés jugés décevants.

La troisième approche que nous avons retenue, qui complète les approches précédentes, est d'étudier le contexte institutionnel au sens large, incluant les politiques. Il est en effet possible qu'on doive imputer les échecs observés ou possibles d'ajustement des industries aux institutions du marché du travail ou à une mauvaise gestion au niveau macro-économique ou micro-économique.

Une mauvaise gestion micro-économique, ou encore une mauvaise gestion de la politique industrielle, peut se traduire par une réglementation excessive qui pourrait ralentir les ajustements ou par l'attribution de ressources excessives aux sociétés de la Couronne ou aux ministères de l'État. De par la nature même des stimulants auxquels elles sont soumises, ces institutions pourraient être moins aptes à choisir les "bons" investissements et à se départir des "mauvais". Une mauvaise gestion de la politique industrielle pourrait également retarder la croissance de secteurs "prometteurs" soit parce qu'ils ne bénéficieraient pas d'aide suffisante pour les activités essentielles à leur croissance, telles que la formation, l'éducation et la recherche et le développement, ou parce que l'aide apportée à des entreprises ou à des secteurs en déclin augmenterait le prix des ressources dont les secteurs en croissance ont besoin.

Compte tenu de cette approche globale, les projets du module de la structure industrielle sont répartis en deux volets, le premier étudiant la structure industrielle et l'autre se penchant sur les politiques en fonction de la

structure de l'industrie canadienne. Le volet de la structure industrielle compte sept études :

- les facteurs reliés aux différences de productivité entre les différents secteurs de la transformation aux États-Unis et au Canada ;
- les questions de productivité au Canada ;
- l'évolution de la composition sectorielle de la production et de l'emploi depuis 1960 ;
- l'évolution de la concentration des marchés et de la réglementation économique ;
- l'effet du changement technologique, des facteurs internationaux et de la politique canadienne sur l'évolution des industries de l'aluminium et de l'acier ;
- les facteurs rattachés à la rationalisation industrielle menée avec succès et les avantages qui en ont découlé ;
- l'évolution de la taille des marchés des grandes entreprises canadiennes.

Le volet suivant s'intéresse à la politique d'Etat et à la structure industrielle. Il comprend les études suivantes :

- le déclin et le renouveau industriels : un résumé de ce qui a été écrit sur la présumée "désindustrialisation" des États-Unis et ses conséquences pour le Canada ;
- les politiques industrielles des autres pays de l'OCDE ;
- la stratégie industrielle canadienne : une étude des forces qui l'ont façonnée et leurs conséquences ;
- l'économie politique des ajustements industriels ;
- la société CAMCO (Canadian Appliance Manufacturing Company) : une étude de cas de rationalisation industrielle ;
- les restrictions verticales : les restrictions territoriales et le contrôle des prix de détail ;
- les conséquences et les déterminants de la recherche et du développement et leurs conséquences pour les politiques ;
- la performance des sociétés de la Couronne de nature commerciale ;
- les problèmes dans le domaine de la réglementation financière ; et
- la réglementation, la réglementation excessive et l'efficience économique.

Le commerce international

Coordonnateur : John Whalley, Université de Western Ontario

Nous étudierons ici plusieurs thèmes, notamment nos attaches commerciales avec les États-Unis et le rôle du Canada dans un contexte économique international en évolution. Nous nous demanderons aussi si le Canada doit poursuivre des négociations commerciales multilatérales et nous approfondirons notre politique sur les échanges avec les pays du Tiers monde et l'aide que nous leur apportons. Nous aborderons également la question de la propriété étrangère de l'industrie canadienne et quelques-unes des conséquences régionales des échanges internationaux.

L'évolution rapide de l'économie mondiale affecte le commerce canadien. Ainsi, les taux de croissance élevés dans certains pays de la région du

Pacifique ont créé un malaise dû à la concurrence d'importations bon marché et à la menace à la sécurité d'emploi. Face à cette situation, nous pouvons nous protéger. Nous pouvons aussi nous adapter et tirer profit de ce fait nouveau. Devons-nous alors tenter d'adopter une politique industrielle active permettant de choisir certaines industries à protéger et à subventionner pendant leurs années de croissance ou devons-nous permettre aux forces du marché de définir des domaines dans lesquels l'économie canadienne bénéficie d'avantages comparatifs ? Devons-nous faciliter l'adaptation de la main-d'oeuvre et des autres ressources pour qu'elles passent des secteurs en déclin à ceux qui sont "prometteurs" ? Quelles sont les meilleures politiques pour y parvenir ? Les études destinées à apporter des réponses à ces questions sont les suivantes :

- la politique commerciale canadienne dans une économie internationale en évolution ;
- les avantages comparatifs du Canada et la stratégie industrielle ;
- les programmes de financement des exportations ;
- les ajustements nationaux aux chocs provenant de l'extérieur et aux modifications de la politique commerciale.

Une autre question qui présente un grand intérêt pour la politique commerciale canadienne est de savoir s'il est bien avisé d'appuyer fortement notre politique commerciale sur une approche miltilatérale, par l'entremise de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), alors que 70 p. cent de nos échanges se font avec les États-Unis. Devrions-nous nous concentrer sur des ententes commerciales bilatérales particulières avec notre principal partenaire commercial ? Devrions-nous, au contraire, solidifier le GATT ? S'il est vrai que des échanges commerciaux accrus avec les États-Unis amélioreraient notre pénétration d'un marché vaste et important, n'est-il pas vrai aussi que nos initiatives bilatérales pourraient nuire à nos intérêts dans le cadre du GATT ? En outre, plus le GATT aura d'importance, plus il sera facile pour le Canada de maintenir et d'améliorer sa position sur les marchés étrangers. Il est donc nécessaire de bien peser les avantages d'une meilleure pénétration du marché américain par rapport aux désavantages d'une perte sur les autres marchés étrangers.

De nombreux petits pays ont déjà formé des communautés commerciales malgré le GATT pour favoriser leurs échanges et certaines études ont indiqué que le Canada profiterait largement du libre-échange avec les États-Unis. On peut toutefois se demander si les avantages qu'on en retirerait réellement seraient aussi importants qu'on le dit. Quel type de contrôle exercerait-on sur des barrières non tarifaires dans un tel contexte ? Comment évaluerait-on dans ce contexte les atteintes possibles à la souveraineté nationale qui pourraient aller de pair avec une libéralisation des échanges commerciaux avec les États-Unis ? Un domaine qui retient ici l'attention est celui de l'effet sur les taux de change d'une nouvelle politique commerciale de ce type. On peut se demander, par exemple, quels effets le libre-échange entre le Canada et les États-Unis aurait sur les transferts de capitaux et les entreprises étrangères, en particulier celles qui ont été incitées à s'installer au Canada pour implanter une production derrière des barrières tarifaires ?

Il faut également étudier la possibilité d'une plus grande libéralisation des

échanges commerciaux dans le cadre du GATT. Il est de notoriété publique que les politiques commerciales ne reposent plus seulement sur des barrières tarifaires mais aussi sur des barrières non tarifaires, notamment les contingentements, la réglementation gouvernementale, les restrictions volontaires à l'exportation et d'autres mesures du même genre. Quelle est la cause de la prolifération de ces barrières ? Faisons-nous une utilisation aussi répandue de ces mesures que les autres pays ? Y a-t-il un lien entre l'augmentation de leur utilisation et les restrictions sur les barrières tarifaires obtenues à la suite de négociations dans le cadre des accords du GATT ? Si c'est le cas, comment cela affecte-t-il notre approche des prochaines négociations du GATT ?

Les documents en préparation sur ces sujets sont les suivants :

- un résumé des délibérations d'un symposium sur un accord possible de libre-échange entre le Canada et les États-Unis ;
- un résumé de certains travaux récents sur la politique commerciale canadienne ;
- le GATT et les intérêts canadiens ;
- les barrières non tarifaires et la politique commerciale canadienne ;
- les échanges de services ;
- les taux de change, les marchés financiers et la libéralisation des échanges ;
- les avantages commerciaux du Canada en présence d'économies d'échelle et de concurrence imparfaite.

Dans le cadre de notre étude de la politique commerciale, nous devons trouver les domaines dans lesquels les intérêts canadiens cadrent avec ceux des pays en voie de développement du Tiers monde. Quels sont les domaines dans lesquels nos intérêts s'affrontent ? La performance canadienne en matière d'aide à ces pays et notre politique commerciale à leur égard sont sans cesse étudiées avec un oeil critique. Est-il possible, à ce chapitre, de subdiviser les intérêts canadiens en groupes d'intérêts précis, régionaux ou autres et, le cas échéant, quelles en sont les conséquences pour la politique canadienne ? Le document traitant de ce sujet est intitulé :

- la politique économique internationale du Canada et les pays en développement.

Le fait qu'une part importante de nos secteurs des ressources et de la transformation soit dans des mains étrangères confère de l'importance à un examen des politiques gouvernementales relatives aux entrées de capitaux sous forme d'investissement direct et aux multinationales appartenant à des intérêts étrangers. Étant donné les questions soulevées par de tels investissements, quels sont les objectifs du gouvernement et quelle est l'efficacité des politiques actuelles ? Est-il possible de concevoir des politiques plus efficaces ? L'étude suivante aborde ces sujets :

- le contrôle gouvernemental des investissements étrangers.

Nous évaluons enfin les répercussions qu'a notre régime fédéral sur la politique commerciale. Au sein de celle-ci, les intérêts régionaux se heurtent les uns aux autres et interagissent d'une façon qui n'est pas très claire ni très bien comprise. On affirme souvent que l'Ontario et le Québec ont profité de la politique tarifaire du fédéral aux dépens des provinces de l'Ouest et des

Maritimes qui doivent payer plus cher les biens fabriqués dans ces deux provinces et vendus à l'abri de ces tarifs. Cela est-il exact ? On dit que le Québec tire profit du contingentement des textiles, l'Ontario du pacte de l'auto et l'Ouest du Canada de la protection agricole. Est-il possible d'arriver à un consensus national sur la politique commerciale avec un aussi grand nombre de politiques affectant tant de régions de si diverses façons ? L'analyse de ces questions s'intitule :

- le commerce international : intérêts régionaux et politiques nationales.

La répartition et la sécurité du revenu

Coordonnateur : François Vaillancourt, Université de Montréal

Ce module porte, comme son titre l'indique, sur la répartition et sur la sécurité du revenu. Les travaux consacrés à la répartition des revenus englobent un examen des revenus de l'ensemble des Canadiens et de ceux de certains groupes en particulier. La recherche sur la sécurité du revenu étudie les effets des systèmes de transfert tels l'assurance-chômage, les prestations de bien-être et les transferts en nature.

Les travaux sur la répartition des revenus visent à donner une vue d'ensemble du revenu moyen réel et nominal au Canada de 1951 à 1981, ventilé par région, par groupe d'âge et par sexe. Les résultats obtenus seront comparés à ceux des autres pays industrialisés. Nous procéderons aussi à une évaluation de la répartition du revenu par famille et par personne au Canada pendant cette période, à la suite de laquelle nous pourrons dire si elle se compare ou non à celle des autres pays industrialisés.

Nous étudions également comment la croissance de l'économie "au noir" affecte la répartition des revenus. Nous voulons savoir si l'évolution de la répartition du revenu réel est imputable à des transferts en nature, comme les régimes publics de santé ; si les changements démographiques ont affecté la répartition du revenu ; comment les politiques du gouvernement, telles que les paiements de transferts, ont affecté cette répartition. Enfin, nous nous pencherons sur la question des disparités des revenus entre hommes et femmes. Quatre études sont en cours sur ces sujets :

- l'évolution récente de la répartition des revenus au Canada ;
- l'incidence des impôts au Canada et comment ils affectent la répartition des revenus ;
- l'importance de l'économie "au noir" au Canada ;
- La situation des femmes au Canada et leur comportement sur le marché du travail (de concert avec le module du marché du travail et des relations de travail).

Pour ce qui est de la sécurité économique, nous étudions les conséquences des programmes comme l'assurance-chômage et l'aide sociale sur les décisions ayant des effets sur l'offre de main-d'oeuvre et la mobilité des travailleurs. Nous abordons aussi, en tenant compte du comportement de la population active, les réformes possibles à apporter aux mécanismes canadiens de transfert des revenus. Nous étudions enfin le système actuel de régime de retraite et évaluons les réformes qui y sont proposées. Six études

sont en cours dans ce domaine :

- le régime d'aide sociale au Canada : un aperçu de son importance et de ses effets ;
- l'assurance-chômage au Canada et les ajustements du marché du travail (de concert avec le module du marché du travail et des relations de travail) ;
- le système des régimes de retraite au Canada : ses effets sur les revenus et quelques propositions de réforme ;
- le régime de santé au Canada : ses effets redistributifs et l'évolution de ses coûts ;
- le revenu garanti au Canada : des mécanismes de rechange ; et
- politique économique et incertitude : une application au marché du travail.

Le marché du travail et les relations de travail

Coordonnateur : Craig Riddell, Université de la Colombie-Britannique.

Les études sur le marché du travail comprennent deux grands volets : l'un s'intéresse aux marchés du travail et à leur aptitude à s'adapter aux changements, l'autre se concentre sur les relations de travail. Les conséquences macro-économiques de la détermination des salaires et des relations de travail sont examinées dans le cadre du module macro-économique de la section "Économie".

Nous abordons d'abord la question importante de l'aptitude du marché du travail à s'adapter aux changements à venir dans les domaines de la technologie, de la démographie et de l'économie internationale. Les marchés du travail devront aussi s'ajuster à l'évolution de la structure industrielle et au déplacement régional de l'activité économique. L'ajustement du marché du travail n'est pas une fin en soi, mais il est souhaitable parce qu'il permet la croissance des possibilités d'emploi et un niveau de vie plus élevé pour les travailleurs canadiens.

Nous étudions ici les changements importants qui sont survenus sur le marché du travail canadien depuis 1945. Par exemple, les taux moyens de chômage ont augmenté et la composition des chômeurs s'est modifiée. Celle de la population active, en termes d'âge, de sexe et de formation, s'est modifiée de même que la répartition des travailleurs par profession, par région et par industrie. Les femmes et les familles qui comptent plusieurs revenus constituent une part plus importante de la population active qu'autrefois ; le travail à temps partiel et les autres formes d'ententes de travail flexible prennent également de l'importance. La structure des salaires, des avantages sociaux et des coûts de la main-d'oeuvre est fondamentalement modifiée.

Nos travaux s'intéressent à plusieurs questions clés. L'une est liée aux hauts niveaux de chômage actuel et prévu. Est-il possible d'améliorer les perspectives futures sans provoquer la réapparition de l'inflation ou d'autres effets indésirables ? Une autre question à l'étude est l'effet des changements technologiques sur les perspectives d'emploi et de croissance du revenu. Les questions de la formation et du développement des compétences sont importantes à ce titre. Qu'attendra-t-on des établissements d'enseignement à

l'avenir et seront-ils capables de répondre à ces demandes ? Comment la formation devrait-elle être subventionnée ? Nous nous interrogeons également sur la répartition régionale du chômage et sur l'efficacité des ajustements régionaux du marché du travail. La dernière question importante à l'étude tente de déterminer le rôle qu'il faut accorder aux ajustements apportés au temps de travail tels que les réductions du nombre d'heures, le partage des tâches et les autres formes d'ententes flexibles de travail.

Nous étudions aussi le rôle du gouvernement sur le marché du travail. Que devrait-il être et comment le rôle actuel se situe-t-il par rapport à ce rôle idéal ? Quels arrangements entre les gouvernements fédéral et provinciaux faciliteraient l'ajustement du marché du travail ? Quels sont les effets des politiques conçues pour offrir la sécurité du revenu et assurer un niveau de vie minimal sur la performance du marché du travail ? Comment la réglementation touchant les conditions d'emploi, par exemple les indemnités de départ, affecte-t-elle la performance du marché ?

Une des tendances dominantes de la période d'après-guerre a été le rôle croissant des femmes dans la population active. Nous étudions les causes et les conséquences de cette tendance de même que les questions rattachées à l'égalité des chances et aux salaires.

Les études en cours sont les suivantes :

- le chômage et le marché du travail au Canada ;
- la formation et le développement des compétences ;
- l'enseignement et le progrès technologique ;
- les ententes flexibles de travail : partage des tâches et autres ententes de même nature ;
- la politique salariale du secteur public (conjointement avec le module de macro-économie) ;
- l'assurance-chômage et l'ajustement du marché du travail (de concert avec le module sur la répartition et la sécurité du revenu) ;
- une analyse de l'efficacité du processus interrégional d'adaptation (de concert avec le module sur le fédéralisme et l'union économique) ;
- la situation des femmes au Canada et leur comportement sur le marché du travail (de concert avec le module sur la répartition et la sécurité du revenu) ;
- la réglementation des conditions d'emploi et les changements industriels ; et
- des études portant sur les expériences d'emploi et de chômage des particuliers.

En ce qui concerne les relations de travail, nous nous intéressons surtout à ces relations au niveau micro-économique, étudiant les conventions collectives entre les entreprises et les syndicats et la gestion du personnel dans les organismes non syndiqués. Les questions concernant l'ensemble des relations entre le milieu des affaires, le monde du travail et le gouvernement sont surtout du ressort de la section "Institutions".

La période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale a vu les conventions collectives négociées au Canada prendre une importance croissante. Nous étudions les facteurs qui ont contribué à cette croissance et évaluons les perspectives d'avenir. La nature de la politique gouvernementale à l'égard des

conventions collectives est importante à ce titre. Voulons-nous nous diriger vers une société dans laquelle une part nettement plus, ou nettement moins, importante de la population active sera syndiquée ? La situation actuelle du Canada est-elle, au contraire, "adéquate" ?

L'opinion publique veut que les relations de travail au Canada soient trop discordantes et qu'on ait besoin d'une réforme institutionnelle pour inciter à la coopération. Cette croyance repose dans une large mesure sur le fait que nous avons connu récemment beaucoup plus de grèves et de lock-outs qu'auparavant et que les autres pays ont connu. Nous essaierons d'en trouver les raisons et de suggérer ce qui peut ou doit être fait pour améliorer cette situation.

Bien qu'une part de notre objectif soit d'évaluer dans quelle mesure il est nécessaire de procéder à des réformes, il nous faut aussi étudier les modifications proposées. Les deux tendances les plus populaires font appel à des versements de compensations (par exemple, accorder plus d'importance aux primes de mérite, à la participation aux profits et au système de bonis) et à des mécanismes permettant d'améliorer la communication et la coopération entre employeur et employé (par exemple, avoir recours plus souvent aux comités paritaires). Il est bien sûr possible de combiner les deux. Il s'agit ici d'évaluer dans quelle mesure ces modifications amélioreraient les relations de travail, augmenteraient la productivité ou faciliteraient le contrôle de l'inflation.

Des modifications à la structure des conventions collectives ont aussi été proposées. Nos travaux de recherche portent sur l'évolution de cette structure durant la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale et évalue les effets économiques probables d'une structure moins décentralisée.

Depuis le milieu des années 1960, la propagation rapide des conventions collectives dans le secteur public et para-public, y compris dans les domaines de l'éducation et des soins de santé, a été un phénomène marquant. Nous étudions les conséquences économiques de cette croissance et la façon de déterminer les salaires du secteur public.

Quant aux relations industrielles, la loi canadienne prévoit depuis longtemps l'intervention d'une tierce partie dans les négociations collectives et la plupart des juridictions ont maintenant mis en place des procédures raisonnables pour la conciliation, la médiation et l'arbitrage. Ces interventions présentent-elles un intérêt ? Contribuent-elles réellement à réduire les conséquences des désaccords ? Devrions-nous accorder plus d'importance à l'arbitrage ? Dans le cadre de ce module, nous cherchons des réponses à ces questions ainsi qu'à d'autres.

Même si la section "Institutions" est celle qui s'y consacre le plus, l'ensemble des relations entre le monde du travail, le patronat et le gouvernement nous intéressent, surtout en ce qui a trait aux modalités des processus de consultation employés au Canada et aux résultats obtenus. Nous accordons de plus une certaine attention à l'évaluation des coûts et des avantages d'une participation accrue des représentants du monde du travail et du patronat à l'élaboration de la politique économique.

Les travaux de recherche en cours dans ce domaine sont les suivants :

- la croissance et le développement des syndicats au Canada : rétrospective et perspective ;
- la consultation monde du travail-gouvernement dans le domaine de la

politique économique au Canada ;
- les désaccords lors de négociations de conventions collectives : grèves et lock-outs au Canada ;
- la structure des négociations collectives au Canada ;
- la politique salariale du secteur public (de concert avec le module de macro-économie) ; et
- un symposium sur la coopération ouvrière-patronale au Canada.

La pensée et les problèmes socio-économiques

Coordonnateur : David Laidler, Université de Western Ontario.

Ce module de recherche a une portée plus vaste que les autres et vise des objectifs quelque peu différents. Son principal rôle est de s'assurer que nous gardons à l'esprit les grandes questions présentant un intérêt dans plusieurs des domaines d'activité de la Commission, compte tenu des nombreuses études en cours. De plus, les questions et les idées marquantes qui ont été présentées à la Commission lors des audiences et du processus de consultation, ou qui découlent des travaux de recherche dans d'autres domaines, seront traitées dans le présent module lorsqu'elles cadrent mal avec les autres domaines de recherche. Il en est ainsi des questions qui semblent concerner plusieurs domaines de spécialisation. Enfin, ce module se doit, de par son mandat, d'assumer la responsabilité de contribuer, dans une perspective économique, à l'harmonisation des résultats des différentes études.

La nature même de cette section nous a imposé un départ relativement lent. Il nous a semblé qu'il fallait que les autres démarrent et que la Commission se livre à sa première grande série d'audiences avant que nous puissions préciser plus de un ou deux de nos sujets de recherche dans ce module. C'est maintenant fait et le travail est en cours sur un certain nombre de questions d'intérêt général importantes pour l'élaboration et la compréhension de la politique économique.

Le mandat de la Commission prend pour acquis que le gouvernement doit jouer un rôle important dans l'orientation à venir de la vie économique canadienne. Il va sans dire que la taille et la croissance des gouvernements dans les pays du monde occidental sont des éléments que l'analyse économique peut aider à expliquer et à évaluer plutôt qu'accepter simplement. Nous avons consacré une étude à ce sujet.

Une caractéristique étroitement rattachée à cette dernière est qu'une bonne partie de la croissance du secteur public, mais certainement pas tout son essor, est attribuée à la généralisation de "l'État-providence". L'État a assumé de nombreuses activités, comme la prestation des soins de santé et des régimes de retraite, soit en totalité soit en partageant les activités avec le secteur privé. L'État-providence s'est constitué de façon plus ou moins ordonnée et l'équilibre actuel entre les activités des secteurs public et privé dans certains domaines n'est pas nécessairement celui qui satisfait aux critères

d'efficacité économique et d'équité. Ces questions seront d'ailleurs à la base d'un de nos documents de recherche.

Le lien malaisé entre la politique d'État et les activités économiques du secteur privé se retrouve au coeur du débat sur les questions environnementales. La théorie économique nous permet d'étudier comment et pourquoi les mécanismes du marché échouent sur de tels problèmes et à quel moment l'État doit intervenir. Nous préparons un essai à ce sujet.

On sait que Malthus a suscité des craintes quant aux effets de la disponibilité limitée de terre sur l'aptitude de l'économie à générer une croissance soutenue. Même si on s'est aperçu depuis longtemps que les inquiétudes en ce qui concerne la terre étaient exagérées, la pensée malthusienne a influencé notre conception de la croissance économique. Parmi les plus récentes manifestations de cette influence, on peut citer les craintes du Club de Rome à l'égard des approvisionnements restreints en énergie et la notion de Lester Thurow de la société "à somme nulle". Les notions de cet ordre ont joué un rôle important, en général implicite, dans les discussions politiques canadiennes, en particulier à propos du rôle des ressources naturelles dans notre développement. Elles seront discutées de façon explicite dans certains de nos travaux de recherche.

Tous les sujets ci-dessus traitent d'une manière quelconque de la façon dont le gouvernement et le secteur privé peuvent collaborer pour offrir un bien-être économique croissant aux Canadiens. On sait toutefois que la mesure d'un tel bien-être est loin d'être facile. Par exemple, les statistiques sur le revenu national ont leur utilité, mais elles ne mesurent pas des éléments tels l'absence de pollution ou la sécurité économique. Pourtant, nombreux sont ceux qui pensent que ces éléments contribuent au concept général de la "qualité de la vie". De la même façon, les statistiques nationales n'établissent en rien la mesure dans laquelle une répartition équitable des avantages sociaux contribue au bien-être de la société. Une de nos études traitera de l'apport de la théorie économique à la discussion de ces questions.

Comme toute théorie économique accorde un rôle important à la politique du gouvernement dans le cadre de la vie économique, il reste à savoir quelles règles de conduite devraient suivre ceux qui définissent les politiques. Devraient-ils attaquer les problèmes un par un au fur et à mesure qu'ils se présentent ? Devraient-ils suivre des règles qui permettraient aux agents du secteur privé de prévoir leur conduite ? Ou encore, est-il possible de définir des règles durables pour orienter les politiques dans un milieu où les problèmes et les connaissances sont en évolution constante ? Les questions de cette nature font naturellement l'objet du présent module et une étude leur est consacrée.

Les documents de recherche suivants ainsi qu'un essai de synthèse sont destinés à former un groupe cohérent d'études de la théorie de l'économie politique dans une économie mixte. Ces études sont :

- la taille et les raisons de la croissance du gouvernement ;
- l'État-providence au Canada : ses perspectives d'avenir ;
- la théorie économique et l'environnement ;
- les idées malthusiennes et le développement économique : un aperçu historique ;

- la mesure du bien-être économique ;
- l'application de la politique économique : le cas par cas ou les règles ;
- la théorie et l'histoire de la politique canadienne d'immigration ;
- le rôle du gouvernement dans la promotion de l'identité culturelle nationale grâce, entre autres, à sa politique des arts.

Les institutions

III Les institutions

Directeur de recherche : Alan Cairns, Université de la Colombie-Britannique

Les institutions politiques nous en disent beaucoup sur les principes et les aspirations d'un pays. Elles représentent quelques-uns des plus grands idéaux d'une collectivité politique. Les institutions de notre système politique sont le reflet de valeurs fondamentales telles le contrôle du gouvernement par les citoyens, le droit majoritaire marié au respect des minorités, le respect des lois et la capacité du fédéralisme de tenir compte des diversités régionales. L'une de nos institutions politiques les plus récentes, la Charte des droits et des libertés, traduit notre respect des droits civils et de la personne.

Les institutions politiques font cependant plus que refléter des idéaux ; elles fournissent un cadre au sein duquel on prend des décisions politiques et définissent un processus permettant de régler les différends politiques. De plus, les institutions influencent souvent la substance des politiques. Au Canada, par exemple, le système fédéral, avec son partage des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux, explique nombre des caractéristiques originales de l'État-providence canadien. Les institutions politiques peuvent aussi retarder la mise en oeuvre de certaines politiques. Par exemple, le même régime fédéral est un obstacle à la création d'une union économique canadienne, étant donné que l'union économique va à l'encontre de certains des objectifs des gouvernements provinciaux.

L'État a toujours joué un rôle important au Canada. Les historiens nous disent que, même alors que le reste du monde industrialisé en était à l'âge d'or du libéralisme, les gouvernements du Canada s'occupaient activement d'orienter, de diriger et de structurer l'économie canadienne. Aujourd'hui, alors que le Canada se trouve confronté à de nouvelles contraintes, de nouvelles technologies et une économie politique nationale et internationale plus évoluée, cette Commission a hérité de la lourde tâche d'étudier attentivement nos institutions politiques pour déterminer s'il est souhaitable de les réorganiser ou de les modifier, et comment, pour que nous disposions d'un cadre institutionnel adapté au deuxième siècle de notre histoire.

Il ne suffit pas, pour étudier les institutions politiques, de se contenter d'en analyser les formes et les structures. On doit aussi s'arrêter aux valeurs qu'elles représentent, connaître les personnes qui ont implanté ces institutions, et savoir comment celles-ci permettent d'atteindre divers objectifs. On doit étudier les objectifs de la communauté et le rôle du gouvernement dans la réalisation de ces objectifs, et comprendre les relations entre le gouvernement et les autres parties en cause, tant au Canada qu'à l'étranger. Il faut aussi analyser les relations entre l'économie, la société et le système politique. L'étude des institutions politiques se révèle donc une étude des objectifs et des moyens qui nous permettent de bâtir une communauté à la fois meilleure et plus sûre.

La section "Institutions" est divisée en sept modules : le Canada et l'économie internationale, le régime fédéral canadien, notre démocratie parlementaire, les relations entre le gouvernement et les principaux intérêts économiques du milieu des affaires et des syndicats, les relations entre le gouvernement et une société canadienne en pleine évolution, et l'univers des structures de la bureaucratie, de l'Exécutif et du Cabinet. Un septième module est consacré aux efforts des gouvernements pour concevoir et mettre en

oeuvre une stratégie industrielle, et met en évidence les difficultés que rencontrent les décideurs dans ce domaine brûlant d'actualité. Il incombe au coordonnateur de chaque module de préparer un document de synthèse des travaux de recherche qui ont été commandés.

Chacun des sept modules examine les liens entre l'État fédéral canadien et la société et l'économie du Canada dans le cadre d'une société et d'une économie mondiales de plus en plus interdépendantes. Chaque module analyse notre passé et porte son regard sur l'avenir en s'efforçant d'améliorer notre capacité collective à répondre aux exigences de demain.

Les deux autres sections traitent également des sujets à l'étude au sein de la section "Institutions". C'est ainsi que des études complémentaires sur le contexte international, sur le fédéralisme et sur l'union économique sont en cours dans les sections "Économie" et "Droit et Constitution".

Nous partageons aussi un certain nombre de centres d'intérêt avec la section "Économie" dans les domaines de la stratégie industrielle, des relations syndicat-patronat-gouvernement et en ce qui concerne les mécanismes de la prise de décision en matière de politique économique. De la même façon, la section "Droit et Constitution" réalise des études complémentaires sur les forces, les faiblesses et les réformes possibles des institutions nationales. Le lecteur constatera que les centres communs d'intérêt ne s'arrêtent pas là.

Le Canada et l'économie politique internationale

Coordonnateurs : Denis Stairs et Gilbert R. Winham,
Université Dalhousie

L'un des facteurs dont il faut tenir compte quand on s'efforce d'évaluer le potentiel économique à long terme du Canada, et de faire des recommandations à ce sujet, est l'intégration du Canada dans une économie mondiale caractérisée par l'interdépendance. La gamme et la diversité des questions touchant la politique internationale sont aujourd'hui telles que presque tous les organismes de l'État sont soumis à des influences externes. Ceux à qui incombe la responsabilité formelle de la conduite des affaires étrangères se doivent maintenant de coordonner leurs activités avec une foule d'autres ministères. Ils doivent également tenir compte des forces politiques nationales qui sont, de leur côté, fortement affectées par les liens avec l'étranger. De plus, le gouvernement, lorsqu'il veut intervenir, plutôt que de s'en remettre aux initiatives du secteur privé pour améliorer le bien-être des Canadiens, doit prendre en considération les efforts des gouvernements qui ont les mêmes préoccupations.

Les travaux de recherche de ce module ont précisément pour but de jeter un éclairage sur ces dimensions internationales du mandat de la Commission, tant du point de vue politique, institutionnel et administratif qu'économique. Nous abordons l'étude de la politique économique étrangère du Canada à partir des objectifs des politiques gouvernementales. Cela englobe, au sens large, des objectifs comme la croissance économique, le plein emploi, une inflation minimale, mais aussi d'autres préoccupations, y compris la diversification des échanges commerciaux et une moins grande dépendance à l'égard des exportations de matières premières. Nous examinons avec soin la portée et les limites, tant internes qu'externes, de l'action du gouvernement pour réaliser ses

objectifs dans le domaine de la politique économique étrangère. Les études sur ces sujets sont réparties en quatre volets.

Le premier volet est une étude générale du rôle du Canada comme acteur sur la scène économique internationale. Une attention particulière est accordée aux facteurs internes et externes qui affectent l'élaboration des politiques du gouvernement. Les travaux à ce sujet sont les suivants :

- une analyse du Canada et de l'économie politique internationale ;
- l'ensemble des contraintes s'exerçant sur l'élaboration de la politique économique internationale du Canada ; et
- les contraintes internes s'exerçant sur l'élaboration de la politique économique internationale du Canada.

Le second volet traite des relations entre le Canada et les États-Unis, un pays qui demeure, quel que soit le critère retenu, l'acteur étranger le plus important dans la détermination de notre bien-être économique. La dynamique politique régissant les relations nord-américaines, des deux côtés de la frontière, revêt une importance toute particulière pour ceux qui formulent les politiques canadiennes. Nous accordons donc une grande attention non seulement à l'analyse des réactions canadiennes à des questions comme la prédominance des États-Unis comme partenaire commercial et comme source d'investissements, mais également à la réaction probable du Congrès et d'autres institutions aux initiatives que le Canada pourrait prendre. À plusieurs égards, l'analyse se fait ici sans négliger les tendances plus récentes, à prendre en considération le contexte historique et à dégager les scénarios de l'avenir. Quatre études abordent la question. Ce sont :

- le nationalisme économique au Canada : les thèses, les faits et leur portée ;
- l'accueil réservé par les États-Unis au bilatéralisme dans les relations économiques canado-américaines ;
- le Canada, le Congrès américain et la politique commerciale ; et
- les débats sur la réciprocité : les leçons du passé.

Le troisième volet traite des institutions et des mécanismes d'établissement de notre politique économique étrangère. L'analyse se fait à partir de comparaisons avec des institutions similaires dans d'autres pays. Deux études traitent de ce sujet :

- le service extérieur canadien et son organisation ;
- la dynamique bureaucratique et la politique économique étrangère du Canada ;

Le quatrième et dernier volet s'intéresse aux dépenses du gouvernement fédéral à l'égard des Forces armées, qui se chiffrent maintenant à plus de 8 milliards de dollars par année, ou près de 40 p. cent de ses fonds discrétionnaires. Ces dépenses étant le résultat direct de la situation politique internationale et des instruments de gestion économique tout autant que de diplomatie, nous étudions la question des achats militaires et les possibilités comme les contraintes qu'ils pourront imposer aux politiques gouvernementales à venir. L'étude à ce sujet s'intitule :

- les menaces possibles à la sécurité du Canada et les implications économiques des achats militaires.

La dynamique politique du fédéralisme canadien

Coordonnateur : Richard Simeon, Université Queen's

Le fédéralisme est une caractéristique dominante de l'économique politique canadienne. La Commission elle-même a vu le jour après une longue période de conflits et de divisions au sein du système fédéral et à une époque de doute sur l'efficacité des institutions, tant celles du gouvernement central que celles régissant les relations intergouvernementales. Les études de ce module cherchent à déterminer comment devraient être choisis les objectifs politiques et économiques de notre union fédérale et comment il serait possible d'améliorer la capacité des institutions politiques à atteindre ces objectifs.

Comme les autres éléments du programme de recherche, ce module s'intéresse au passé, au présent et à l'avenir. En ce qui concerne le passé, nous voulons comprendre les forces qui ont donné sa forme à notre système fédéral. Ces forces très diverses comprennent la situation économique internationale dans laquelle le Canada évolue, les sentiments de loyauté et d'identité des citoyens, les objectifs et les aspirations des dirigeants, l'évolution du développement économique dans les différentes régions et les contraintes de nature constitutionnelle et juridique. En ce qui concerne le présent, nous évaluons les défis auxquels les institutions et les mécanismes du fédéralisme sont confrontés, en particulier à la lumière de l'évolution de l'agenda politique. Au chapitre de l'avenir, nous essayons d'anticiper les défis à venir et de voir quelles modifications il faudrait apporter aux institutions pour qu'elles soient en mesure de les relever. Par exemple, les nouvelles procédures d'amendement de la Charte des droits et des libertés de la Loi constitutionnelle de 1982 auront d'importantes conséquences pour l'avenir du système fédéral.

L'ensemble des études de ce module aborde trois séries de questions concernant le fédéralisme canadien, et ce du point de vue fonctionnel, du point de vue de la gestion des conflits et du point de vue démocratique. On se demande tout d'abord dans quelle mesure le fédéralisme, comme système de prise de décision politique, est-il un instrument efficace pour répondre aux attentes des Canadiens ? Nous examinons ici comment les principales responsabilités sont réparties entre les divers gouvernements et comment les politiques fédérales et provinciales sont reliées entre elles. Dans quelle mesure entrent-elles en conflit, se chevauchent-elles, sont-elles contradictoires ou complémentaires et sont-elles une source de désaccord ou de coopération ? Le partage actuel des responsabilités a-t-il limité notre capacité de nous adapter à de nouveaux besoins ? Une clarification ou une modification du partage des pouvoirs rendrait-elle le système plus flexible dans certains domaines ? Nous étudions aussi les mécanismes fédéraux, provinciaux et interprovinciaux permettant d'harmoniser les activités des gouvernements et d'équilibrer les priorités régionales et nationales. Comment les gouvernements, qui cherchent naturellement à répondre aux désirs de leurs propres électeurs, peuvent-ils s'assurer qu'en le faisant ils ne dressent pas de barrières dangereuses à l'union économique ou ne frustrent pas des intérêts dont les objectifs ne sont pas définis en termes régionaux ?

Nous étudions ensuite dans quelle mesure les institutions du fédéralisme sont efficaces pour promouvoir ce qu'on peut appeler l'union politique, c'est-à-dire pour gérer la diversité canadienne, construire une identité

canadienne qui accorde une juste place aux allégeances provinciales et nationales et régler les conflits inévitables dans une société divisée selon des critères régionaux et linguistiques. À la suite des conflits lors de discussions au sujet de la Constitution et d'autres questions, de nombreux Canadiens croient que les conférences fédérales-provinciales sont des forums plus propres à la confrontation qu'à la conciliation. Les motivations peuvent-elles être modifiées ? Quelles sont les conceptions de la collectivité politique canadienne qui s'affrontent, et est-il possible de les intégrer ?

Nous étudions enfin dans quelle mesure les institutions fédérales correspondent à l'idée que les citoyens se font d'un gouvernement ouvert, représentatif et responsable. Le fédéralisme sert la démocratie en mettant en place des gouvernements à l'écoute de la population et en offrant plusieurs voies d'accès. Par la même occasion, les négociations intergouvernementales se font souvent secrètes et inaccessibles, ce qui crée des tensions qui s'ajoutent à celles que crée cette incapacité qu'ont les citoyens de tenir les gouvernements responsables lorsque les revenus et les pouvoirs sont partagés. Des tensions font également surface à cause de la difficulté de concilier le droit de la majorité et les besoins des minorités. Comment équilibrons-nous le respect des diversités, inhérent au fédéralisme, et la volonté d'établir des normes nationales, d'harmoniser les politiques, de conférer des droits au statut de citoyen canadien, de parfaire l'union économique et d'intensifier le partage interrégional ? Est-il possible de modifier le processus des relations intergouvernementales ou les institutions centrales pour venir à bout de tels problèmes ?

Ces trois points de vue, c'est-à-dire le point de vue fonctionnel, le point de vue de gestion des conflits et le point de vue démocratique, fournissent des critères permettant de juger de l'efficacité du régime fédéral actuel. Plusieurs estiment que les institutions du fédéralisme présentent des lacunes sérieuses sur ces trois plans. Nos travaux évaluent la validité de ces perceptions et nous aident à évaluer les changements proposés, tant en ce qui a trait à des amendements formels à la Constitution qu'en ce qui concerne les relations plus informelles entre les gouvernements.

Tout en nous penchant sur ces questions, nous examinons trois aspects des relations entre les Canadiens et leurs gouvernements au sein du régime fédéral. Nous étudions d'abord le partage des pouvoirs, c'est-à-dire la façon dont les gouvernements se partagent les responsabilités, les ressources fiscales et les instruments d'intervention. Une étude porte sur cette question :

- le partage des pouvoirs et le fédéralisme canadien.

Nous étudions ensuite les mécanismes et les processus des relations intergouvernementales, des conférences des premiers ministres à la coordination routinière entre fonctionnaires de tous les niveaux. Cinq études abordent ce thème :

- la mécanique et la dynamique politique des relations intergouvernementales ;
- les relations interprovinciales ;
- les relations bilatérales ;
- le fédéralisme et les sociétés de la Couronne (de concert avec la section "Droit et Constitution") ; et
- les relations fédérales-provinciales et la prise de décision au Canada : une recension des études de cas.

Nous étudions en dernier lieu les relations entre la dynamique intergouvernementale d'une part et les intérêts, les perceptions et les objectifs des

citoyens, des corps intermédiaires et des dirigeants politiques d'autre part. Les études qui se penchent sur ces relations sont les suivantes :

- l'opinion de l'élite politique et le fédéralisme ;
- les groupes d'intérêt économiques et le fédéralisme ; et
- l'opinion publique et les politiques de la fédération canadienne (conjointement avec le module "Politique de développement industriel" et la section "Économie").
- les relations fédérales-provinciales et la prise de décision au Canada : une revue des études de cas.

Les deux dernières études situent l'évolution du système dans un contexte plus vaste. Nous y examinons les relations entre les institutions fédérales, la société et l'économie canadiennes, en tenant compte des plus importants faits nouveaux sur la scène nationale et internationale. Ces études nous permettront de mettre à profit les leçons du passé pour mieux envisager l'avenir. La première étude traite de l'histoire de l'économie politique du fédéralisme canadien depuis la Seconde Guerre (conjointement avec la section "Économie"). La seconde analyse le rôle du Québec dans la Confédération et, à la lumière de cette connaissance du passé, propose de nouvelles façons d'entrevoir les relations entre anglophones et francophones et entre le Québec et le Canada. Ces deux études s'intitulent :

- l'économie politique du fédéralisme canadien, 1939-1984 (conjointement avec la section "Économie") ; et
- le Québec et la Confédération.

Au Canada, la plupart des questions de politique ont une dimension fédérale-provinciale. Il en va de même de notre programme de recherche. Nos travaux sur le fédéralisme s'inspireront donc des analyses traitant des institutions représentatives, de la politique industrielle et d'autres sujets, tout en y contribuant.

Les institutions représentatives

Coordonnateur : Peter Aucoin, Université Dalhousie

Les travaux de recherche de ce module portent sur la capacité des institutions du gouvernement national d'assurer une représentation adéquate de tous les Canadiens et de toutes les régions. Les travaux porteront donc sur les structures et les processus du système parlementaire, qui comprend la Chambre des communes, le conseil des ministres, le Sénat, le système électoral fédéral, l'organisation et les rôles des partis politiques et la Fonction publique fédérale. Nous nous attarderons également à l'utilisation des référendums au sein du régime politique canadien.

Ce défi de représentation adéquate de tous les Canadiens et de toutes les régions se rattache aux principes fondamentaux d'un gouvernement représentatif ainsi qu'aux considérations très pratiques qui ont trait à la confiance que la population accorde à notre système de gouvernement. Il faut que tous les Canadiens et toutes les régions soient effectivement représentés dans nos institutions nationales et qu'ils soient perçus comme étant bien représentés. À ce titre, notre recherche s'intéresse donc à la fois à l'organisation institutionnelle de notre gouvernement national et au fonctionnement réel de ces institutions.

Les travaux de recherche abordent et la pratique, et les principes. Ils étudient et évaluent les pratiques et arrangements institutionnels, ainsi que leur

évolution dans le temps, commençant parfois à une époque antérieure à la fondation du Canada. C'est ainsi que l'étude des partis politiques commence avec leur apparition au milieu du XIX[e] siècle. Il nous semble de première importance que l'évolution historique des institutions nationales et de leurs pratiques soit bien comprise, afin de pouvoir situer les débats contemporains par rapport aux idées et aux forces qui ont influencé et qui continuent d'influencer notre système politique. Ces études portent également sur la légitimité et la crédibilité de ces arrangements institutionnels et de leurs pratiques tant du point du vue du citoyen canadien que de celui des régions, ainsi que sur leur contribution à la promotion du consensus et de la collaboration.

Ces analyses ont pour but d'évaluer les forces et les faiblesses de nos organismes institutionnels et leur fonctionnement. L'objectif ultime de nos recherches est de trouver les modifications institutionnelles qui permettront de corriger les faiblesses actuelles de nos institutions tout en préservant les éléments les plus positifs. Toute proposition de changement dans ces domaines nécessite une étude attentive des conséquences négatives possibles qui pourraient l'emporter sur les avantages recherchés.

Parmi les questions que l'on doit se poser sur nos institutions, les suivantes viennent à l'idée, sans ordre particulier. Notre système électoral peut-il et doit-il être modifié pour garantir une meilleure représentation de tous les Canadiens et de toutes les régions au sein des partis, tant le parti au pouvoir que ceux de l'opposition, à la Chambre des communes ainsi qu'au Cabinet ? Peut-on permettre aux députés de la Chambre de mieux remplir leurs nombreuses fonctions législatives et représentatives tout en respectant le principe de la responsabilité gouvernementale ? Faudrait-il modifier le mode de nomination et les fonctions du Sénat pour lui permettre de mieux représenter les régions du Canada ? Les structures et les modes de fonctionnement du Parlement peuvent-ils et devraient-ils être modifiés pour permettre aux législateurs d'être mieux informés de l'opinion des personnes et des groupes intéressés et d'engager des consultations et discussions avec eux ? Faudrait-il favoriser le recours aux référendums pour que nos représentants disposent d'un mécanisme additionnel d'évaluation de l'opinion du grand public sur des questions de politique ? Peut-on et devrait-on modifier l'organisation de la Fonction publique fédérale pour qu'elle soit plus sensible aux besoins et possibilités des différentes régions ?

Ce sont là quelques-unes des grandes questions que nos travaux de recherche abordent. Elles renvoient à des propositions de réforme qui ont, dans chaque cas, des tenants et des adversaires. Cependant, comme ces questions en soulèvent d'autres, nous ne nous y limitons pas. Neuf études sont en cours dans ce module, sur :

- la réforme du système électoral ;
- le système national de partis ;
- le rôle du caucus et des caucus régionaux au Parlement ;
- la taille de la Chambre des communes ;
- la représentation régionale dans les institutions centrales : le fédéralisme au sein des États canadiens ;
- le recours au référendum ;
- la représentativité de la Fonction publique fédérale ;
- la sensibilité régionale dans la Fonction publique fédérale ; et
- la réforme parlementaire.

L'État et la société dans les temps modernes

Coordonnateur : Keith Banting, Université de la Colombie-Britannique

Les études entreprises dans le cadre du présent module tentent de tracer un portrait plus précis de la combinaison unique des activités des secteurs privé et public qui caractérise l'économie canadienne. Elles s'intéressent surtout aux relations entre les deux secteurs dans le cadre contemporain d'intervention gouvernementale.

Ces études marient une analyse minutieuse de l'expérience canadienne à une perspective comparative. L'analyse comparative permet de cerner l'ensemble des forces qui orientent les activités du gouvernement dans les pays occidentaux et met en relief les aspects de l'expérience canadienne qui découlent des caractéristiques propres à notre système économique et politique. En outre, la dimension comparative enrichit le débat canadien sur les possibilités de réforme. On peut imaginer, en étudiant ce qui se fait dans les autres pays, d'autres façons de structurer les relations entre les secteurs public et privé, à condition bien entendu de rester conscient des problèmes que soulève toute transposition des institutions et des pratiques d'un pays à un autre.

Toute une série de questions se trouvent au coeur de ce programme de recherche. Quel est le rôle du gouvernement au Canada et comment se compare-t-il à celui des autres gouvernements des pays occidentaux ? Pourquoi le rôle du secteur public s'est-il étendu, surtout dans le domaine de la gestion de nos affaires économiques ? Quelles sont les conséquences pour le secteur privé du rôle plus important que joue le gouvernement ? Quelle est la nature des liens entre les secteurs public et privé, et sont-ils aussi efficaces qu'ils devraient être ? Nous étudions ces questions à deux niveaux.

Le premier volet aborde de façon générale le rôle du gouvernement. Quatre études analysent l'expansion du secteur public, examinent son rôle dans la gestion économique, discutent les conséquences de la politisation de nombreuses relations économiques et sociales et évaluent les défis qui se présentent à l'autorité gouvernementale à l'époque moderne. Ces études sont :

- l'expansion du secteur public : une analyse comparative ;
- le rôle économique de l'État : une analyse comparative ;
- l'État et la société au Canada : tendances récentes et actuelles ; et
- l'autorité politique et les défis de l'État contemporain ;

Le second volet rétrécit le champ d'étude et examine en détail les relations entre le gouvernement, le milieu des affaires et le monde du travail. Il s'agit ici de trouver des façons d'améliorer les relations entre le gouvernement, le milieu des affaires, le monde du travail et les autres groupes de la société canadienne. Trois études abordent les liens qui existent entre le gouvernement et les principaux groupes économiques, tant au Canada que dans les autres pays occidentaux, et examinent la possibilité de mettre sur pied un réseau de consultation plus efficace entre les secteurs public et privé. L'apport des études traitant des syndicats et de leurs relations avec les autres secteurs économiques qui sont en cours dans d'autres sections du programme de recherche sera également important. Les trois études du volet sont :

- l'expérience tripartite en Europe occidentale ;
- le milieu des affaires et l'État au Canada ; et
- les mécanismes d'élaboration de consensus : possibilités et limites.

La Constitution, le citoyen et la société

Coordonnateur : Alan Cairns, Université de la Colombie-Britannique
Coordonnatrice adjointe : Cynthia Williams, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

Le présent module traite surtout de l'évolution des relations entre le gouvernement et les citoyens. Au Canada, on a vu apparaître, au cours des dernières décennies, un nombre exceptionnel de groupes de citoyens dont les revendications vont du salaire égal à la pleine participation au système politique, sans oublier les demandes de statut spécial ou de discrimination positive. Nombre de ces groupes adhèrent à des mouvements internationaux qui ont pris naissance dans d'autres pays. Dans chaque cas, toutefois, ils se sont adaptés au contexte canadien et ont demandé à la communauté politique de redéfinir les droits individuels et collectifs en fonction des valeurs et des aspirations toujours changeantes des citoyens.

Les divers gouvernements du Canada ont répondu de façons variées aux revendications de ces groupes de citoyens. Ils ont mis en place des législations comme la Charte des droits et des libertés et les chartes provinciales des droits et modifié les codes du travail. Ils ont créé de nouveaux ministères et de nouvelles agences au sein de l'appareil bureaucratique, notamment le nouveau ministère d'État à la Jeunesse, le ministère d'État au Multiculturalisme et des organismes consultatifs tels le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme.

En résumé, les gouvernements reconnaissent qu'ils doivent sans cesse réagir à l'évolution des identités parmi leurs citoyens, au fur et à mesure que la composition par âge, par ethnie, par religion, et par classe de la population change ou prend une importance nouvelle. À cause de ces modifications, les ajustements et les définitions qui permettaient hier d'englober les diversités et les tensions du corps politique sont aujourd'hui périmés. La flexibilité croissante des identités politiques des divers groupes, ainsi que l'internationalisation du contexte d'où elles proviennent, s'opposent à la stagnation des identités nationales et des concepts de citoyenneté. Les nouvelles identités possibles, les mouvements sociaux et les modes politiques dépassent maintenant les frontières nationales et bouleversent la conception historique de l'image qu'un peuple doit avoir de lui-même. Les gouvernements contemporains sont donc confrontés à des tendances centrifuges récursives dans la société. Les gouvernements ne peuvent les ignorer sous peine de mettre en danger leur légitimité déjà si fragile.

Ces "nouvelles politiques" présentent pourtant une autre facette. Les relations entre les citoyens et le gouvernement peuvent aussi se révéler être des tentatives délibérées du gouvernement de consolider l'allégeance de ses citoyens et de renforcer leur sentiment d'appartenance. Afin d'assurer leurs diverses fonctions de gestionnaire de l'économie et de chef d'orchestre de l'État-providence, les gouvernements interviennent directement, reformulent les identités, modifient les limites des collectivités, changent la définition d'un peuple et moulent la structure symbolique et rituelle de l'État de façon à refondre et régénérer l'allégeance qu'ils recherchent de leurs citoyens.

Quatre documents étudient les modifications des relations contemporaines entre les citoyens et le gouvernement, qui accompagnent le développement politique moderne. Le premier document étudie ces changements d'un point de

vue comparatif. Les trois autres se concentrent sur la situation canadienne et étudient les conséquences de l'évolution des contextes juridique, politique et social sur les relations entre les citoyens et le gouvernement au Canada. Ces études sont :

- les développements contemporains de la constitutionnalité libérale ;
- l'évolution des principes de constitutionnalité au Canada ;
- l'élargissement des droits des citoyens au Canada ; et
- l'évolution des valeurs et des relations entre les citoyens et l'État au Canada depuis la Seconde Guerre mondiale.

Une seconde série d'études aborde la citoyenneté et la construction d'une nation au Canada en axant ses travaux sur certains mouvements contemporains des droits des citoyens ainsi que sur divers programmes et politiques du gouvernement. Ces études sont :

- les peuples autochtones du Canada et la collectivité politique ; et
- le mouvement des femmes au Canada depuis 1970.

Plusieurs études examinent les politiques et les programmes récents du gouvernement du Canada et évaluent leur impact sur l'évolution des droits des citoyens et sur le remodelage de leurs identités. Les politiques et les programmes étudiés à ce titre sont :

- le multiculturalisme ;
- la politique linguistique ;
- l'union économique ;
- les politiques sociales de l'État-providence ; et
- la Charte des droits et des libertés.

La politique économique : processus et mécanismes

Coordonnateur : Bruce Doern, Université Carleton

Nos recherches sur les politiques et les structures de l'économie politique et sur la formulation des politiques abordent la question des objectifs et des politiques nationales qui conviennent au développement économique. Le choix de ces objectifs, et leur équilibre, sont des caractéristiques essentielles de la vie politique. Pour pouvoir choisir parmi ces objectifs, il faut comprendre les idéaux politiques du passé, les mécanismes de détermination des objectifs, l'importance future de ces mécanismes et celle des idées qui font leur apparition au Canada et dans le monde.

Toutes les facettes du développement économique ont des retombées politiques profondes. L'activité politique ne se limite pas aux campagnes électorales et aux démarches visant l'accession au pouvoir et aux charges les plus hautes. Elle comprend aussi le choix de certains principes et buts et leur formulation d'une façon démocratique et acceptable. Bref, elle suppose la structuration et l'organisation du pouvoir. C'est pourquoi la politique ne fait pas de distinction entre la fin et les moyens, puisque les moyens d'organiser le pouvoir, comme le pouvoir lui-même, sont d'une valeur inestimable.

Nos travaux traitent directement des mesures destinées à réformer les institutions de politique d'État et recherchent des moyens d'améliorer les relations entre les gouvernements, l'entreprise privée, les syndicats et les autres groupes de la société canadienne. Cet étude examine la faisabilité des changements des structures et des processus de la formulation de la politique économique, y compris le budget. Nous nous attardons particulièrement aux structures de l'Exécutif, du Cabinet et de la bureaucratie, qui sont à l'origine des politiques et qui mobilisent le pouvoir politique tout en le limitant.

Nos travaux s'attardent très précisément aux questions soulevées par la Commission sur le rôle d'ensemble et la croissance du gouvernement, sur la rigidité et les protections inhérentes aux bureaucraties prenant de l'expansion, et sur des questions comme le rôle des sociétés de la Couronne et l'utilisation des impôts, des dépenses et de la réglementation comme outils de gestion économique. Six études se consacrent à ces sujets :

- la croissance du gouvernement au Canada ;
- le développement économique et l'union économique : les idées actuelles ;
- les processus budgétaires du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux de 1968 à 1982 ;
- la réglementation, la gestion économique et le système fédéral ;
- les bureaucraties en tant qu'institutions politiques et économiques ; et
- la structure des conseils des ministres provinciaux et les grandes priorités dans les provinces de l'Ouest.

Les lignes de conduite sont également perméables aux idées et aux structures dans les principaux champs de l'économie politique : les politiques fiscale et macro-économique, y compris les politiques monétaire et de revenu, la main-d'oeuvre et les relations de travail, la politique sociale, la politique relative aux ressources et la politique industrielle et commerciale. Pour comprendre les succès et les échecs d'une politique donnée, il faut avoir conscience des priorités politiques qui existent à ce moment précis. Il n'est pas possible de prendre pour hypothèse que des objectifs précis sont fixés et que les politiques sont mises en place de façon routinière avec la seule aide "d'un bon système d'encouragements". La vie politique et les décisions politiques ont leurs contradictions, non pas parce que les politiciens sont moins rationnels que le reste de la population, mais parce qu'il existe en politique une rationalité qui découle précisément de la nécessité de traiter d'objectifs, d'idées et de concepts multiples et conflictuels. Nous avons commandé des études sur les quatre domaines de politique économique qui suivent :

- la politique et les déficits ;
- la politique et le marché du travail ;
- la politique et les ressources ; et
- la politique et les orientations sociales ;

La politique industrielle

Coordonnateur ; André Blais, Université de Montréal

Les études à l'intérieur de ce volet s'intéressent au rôle du gouvernement dans le domaine de la politique industrielle et, de façon plus précise, à la

combinaison des activités des secteurs public et privé dans les pays fortement industrialisés en général, et au Canada en particulier. Ces travaux sont étroitement liés à ceux sur la structure industrielle menés par la section "Économie".

Le fondement de nos travaux est qu'il faut tenir compte de la conjoncture politique, à la fois dans un pays donné et au niveau international, lors de toute tentative d'identification des principes définissant le rôle approprié du gouvernement. Nos travaux portent sur l'influence qu'ont certaines préoccupations d'ordre politique sur les choix qui sont faits. Il faut tenir compte de ces préoccupations afin de comprendre et d'évaluer les politiques industrielles. Nos travaux examinent également comment l'évolution des politiques industrielles a été affectée par la domination de certaines idéologies ou symboles et par la modification de la répartition du pouvoir entre le milieu des affaires, les syndicats et l'État. Ils traitent enfin des relations entre la politique industrielle et les autres aspects de l'intervention gouvernementale.

Une étude d'ensemble examine les caractéristiques fondamentales de l'aide publique à l'industrie, tant au Canada que dans les pays fortement industrialisés. L'analyse traite du choix entre le marché et les interventions de l'État, du choix parmi divers moyens d'intervention et du choix des industries ou des entreprises appelées à formuler la politique. L'étude cerne les facteurs qui amènent les gouvernements à prendre une position plutôt qu'une autre, en soulignant les questions politiques en jeu. Cette étude est intitulée :

- une sociologie politique de l'aide publique à l'industrie.

Plusieurs études traitent des participants à l'élaboration et à la mise en place des politiques industrielles. Elles analysent les prises de position et les stratégies du milieu des affaires, des syndicats, des fonctionnaires et des politiciens, ainsi que leur capacité, ou leur incapacité, d'influencer le résultat effectif. Les études examinent aussi les interactions entre les gouvernements fédéral et provinciaux en ce qui concerne la politique industrielle. Les cinq études consacrées à ce sujet sont :

- la politique industrielle : les calculs politiques de l'élite politique ;
- politique industrielle et bureaucratie ;
- politique industrielle et milieu des affaires ;
- politique industrielle et syndicats ; et
- politique industrielle et relations intergouvernementales.

Les politiques industrielles sont essentiellement des mesures discriminatoires prises par l'État pour influer sur le développement de l'industrie. Il est donc important de déterminer quelles régions, quels secteurs ou quels genres d'entreprises profitent le plus ou le moins de ces politiques et d'expliquer pourquoi. Quatre études aborderont ces questions :

- l'État et le déclin industriel ;
- l'État et la concentration des sociétés ;
- l'État et l'investissement étranger ; et
- la politique industrielle et les disparités régionales.

Un autre groupe d'études situe les politiques industrielles dans un contexte plus large. Certaines de ces politiques tentent d'influencer la circulation des investissements du secteur privé et soulèvent une importante question quant

au degré de dépendance des gouvernements à l'égard des investissements privés. La création d'entreprises publiques peut remplacer les politiques industrielles à l'égard du secteur privé. Par conséquent, notre discussion en matière de politique industrielle aborde la question des avantages ou des désavantages politiques de l'entreprise publique. À un niveau encore plus général, le débat sur la politique industrielle dépend dans une large mesure de l'aptitude ou de l'inaptitude de l'État à faciliter la croissance économique. Il est donc utile de déterminer le rapport qui existe entre la taille de l'État et la croissance économique. * Enfin, toute analyse de politique industrielle doit tenir compte de l'économie politique internationale en évolution qui affecte de façon importante la capacité des gouvernements à articuler et à mettre en place une politique industrielle. Les cinq documents consacrés à ce sujet sont :

- les politiques concernant l'investissement privé ;
- les politiques concernant les entreprises publiques ;
- la taille du gouvernement et la croissance économique (conjointement avec la section "Économie") ;
- les fondements populaires des politiques de la fédération (conjointement avec la section "Économie" et le module sur les politiques du fédéralisme canadien) ; et
- la politique industrielle canadienne et l'économie politique internationale.

* Dans ce contexte plus large, il faut aussi tenir compte des écarts possibles entre la politique industrielle en place et les attentes de la population.

Le droit et la Constitution

IV Le droit et la Constitution

Directeur de la recherche : Ivan Bernier

Bien que le mandat de la Commission parle en termes exprès des difficultés économiques et politiques auxquelles doit faire face le Canada, nulle part il ne fait mention de semblables difficultés d'ordre juridique. Le mandat, en réalité, ne s'intéresse au droit que dans la mesure où il fait référence, en termes assez larges, à la Constitution et au partage des pouvoirs. Néanmoins, il est permis de croire qu'au delà du texte immédiat du mandat, c'est finalement toute l'activité législative et réglementaire de l'État qui se trouve mise en cause. Que l'on soit partisan ou non d'un intervention législative plus poussée de l'État, le fait demeure que les changements proposés, qu'il s'agisse de l'union économique ou encore de nos institutions, sont destinés à avoir un impact sur notre système juridique.

Il est donc naturel que la recherche en droit débute par une étude sur le rôle du droit en tant qu'instrument de politique économique et sociale. Nous nous intéressons en particulier aux critiques qui portent sur la multiplication des lois, des règlements et des tribunaux, sur la complexité de notre système juridique et sur sa nature essentiellement conflictuelle. Nous nous interrogeons également sur l'apparente incapacité de notre système juridique de répondre aux besoins de tous les Canadiens. Avant que la Commission ne recommande des changements dans notre système de droit, il y a certes lieu de bien cerner ces questions de manière à mieux comprendre quand et comment le droit peut aider à résoudre les divers problèmes soulevés par le mandat. Par la même occasion, nous examinons de quelle façon le système juridique a évolué sous la pression de changements économiques et sociaux et comment le droit, à son tour, a agi sur notre comportement économique et social.

Cette recherche fondamentale sur le rôle du droit dans notre société, et implicitement sur le rôle de l'État, nous amène dans un second temps à nous interroger sur les relations qu'entretient le Canada avec son environnement juridique international. Notre pays, comme tous les autre États souverains, a conclu divers accords multilatéraux et bilatéraux qui lui imposent des droits et de obligations. Même si, en théorie, le Canada peut se retirer de ces ententes, et en négocier éventuellement de nouvelles, il demeure qu'en pratique sa marge de manoeuvre est limitée.

Quelles sont donc les possibilités qui s'offrent au Canada sur le plan international, et quelles sont les contraintes qui s'imposent à lui ? Pour répondre à ces questions, nous examinons successivement certains accords commerciaux multilatéraux, tels ceux du GATT, avec leurs limites inhérentes, diverses ententes bilatérales avec les États-Unis, en vigueur ou simplement proposées, y compris l'idée très controversée d'une zone de libre-échange, et enfin l'ensemble de nos relations avec les pays en voie de développement, partenaires trop souvent négligés.

De ce coup d'oeil général, nous passons ensuite à une étude plus détaillée de certains secteurs d'activités liés de près à notre performance économique

sur le plan international, tels les échanges de services, les investissements étrangers et les transferts de technologie. Pour compléter enfin cette analyse de l'environnement international, nous examinons les mécanismes institutionnels internes qui président à la détermination de notre politique commerciale extérieure, en insistant plus particulièrement sur le rôle des gouvernements provinciaux et des intérêts économiques privés à cet égard.

En dernier ressort, cependant, il faut reconnaître que notre aptitude à affronter la concurrence internationale dépendra largement du bon fonctionnement de l'union économique canadienne elle-même. Cette question, d'ailleurs, occupe une place fondamentale dans le mandat de la Commission. Pour en traiter de façon systématique, nous l'avons divisée en deux volets.

Le premier volet aborde le problème général des entraves à la libre circulation des biens, de la main-d'oeuvre et du capital. Des études récentes ont fait valoir que le Canada avait beaucoup moins progressé que d'autres États fédéraux, et même que la Communauté économique européenne, dans la réduction progressive de ces entraves. Quoiqu'il en soit, le fait est que de tels obstacles existent au Canada ; et s'ils devaient se multiplier, les conséquences pour notre développement commercial et économique pourraient être sérieuses. Avant, cependant, d'envisager diverses façons de limiter ces restrictions, il apparaît indispensable de bien les identifier et surtout de bien comprendre pourquoi elles existent et quels sont leurs effets.

Le second volet de notre recherche sur l'union économique aborde le problème de la coordination des interventions fédérales et provinciales dans le domaine économique, prenant pour point de départ le partage des pouvoirs entre ces paliers de gouvernement. Les nombreux conflits qui surviennent entre ces gouvernements en matière économique suggèrent la nécessité d'un nouveau partage des pouvoirs fiscaux et économiques afin d'éviter de telles situations et de permettre un fonctionnement plus efficace de l'union économique. Il n'est cependant pas facile de s'entendre sur un partage des pouvoirs plus fonctionnel. Il serait même difficile d'obtenir un large consensus sur les critères à utiliser pour cela. Même s'il semble que l'efficience économique doive être l'un de ces critères, les préoccupations sociales et politiques que reflète notre Constitution fédérale rendent l'atteinte d'un consensus difficile, surtout si l'on songe à une renégociation majeure des pouvoirs et des responsabilités. Là encore, il faut étudier la nature et la source des problèmes, en évaluer l'importance et trouver des façons de les résoudre.

Au-delà de ces problèmes de relations fédérales-provinciales, l'existence même de dix provinces qui légifèrent chacune indépendamment dans son domaine de compétence soulève certains problèmes d'harmonisation. Simplement à titre d'exemple, le producteur d'un bien de consommation doit faire face, à l'intérieur même du Canada, à des législations provinciales parfois assez différentes en matière de santé, de sécurité et de protection du consommateur. De la même façon, la circulation des étudiants d'une province à l'autre peut parfois être affectée par des exigences provinciales distinctes en ce qui concerne les équivalences. Il appert par ailleurs que l'harmonisation des législations n'a que peu progressé au Canada depuis 1867. Si la grande diversité qui existe présentement dans les législations provinciales peut être considérée d'une certaine façon comme un stimulant à l'innovation, il demeure

que cette même diversité peut dans certains cas soulever des problèmes sérieux. Quand l'harmonisation apparaît-elle comme un objectif souhaitable ? Comment peut-elle se réaliser ? C'est pour répondre à ces questions complexes que nous élaborerons un cadre d'analyse portant sur l'harmonisation des législations provinciales.

Le programme de recherche en droit se termine par un examen de quelques grands problèmes institutionnels et constitutionnels. Le mandat de la Commission suggère que la réforme de nos institutions nationales peut contribuer à rendre plus efficace le fonctionnement de l'union économique canadienne. Mais il ressort également du mandat que la réforme des institutions nationales s'inscrit dans une perspective plus large qui est celle de la promotion de la liberté et du mieux-être des Canadiens. Dans ces conditions, et compte tenu du fait que le Sénat, la Chambre des communes et l'exécutif fédéral seront examinés en détail dans la section "Institutions", notre recherche portera davantage sur le système judiciaire et la Charte canadienne des droits et libertés.

Cependant, nous étudierons aussi en détail certains problèmes plus précis. Il en sera ainsi par exemple des droits linguistiques et du droit à l'égalité devant la loi ; la mise en application de ces derniers semble en effet se heurter à de fortes oppositions, particulièrement lorsqu'elle implique une intervention active de l'État. Un autre problème qui retiendra notre attention est celui de l'exercice du pouvoir exécutif dans le domaine des relations extérieures. Depuis quelques années, les provinces sont de plus en plus actives sur la scène internationale, ce qui ne va pas sans soulever certaines inquiétudes au niveau fédéral. De ce problème de représentation extérieure, nous passons à une question qui demeure encore fondamentale pour l'avenir du Canada, à savoir celle du statut du Québec dans la Confédération. Toujours sur le plan des arrangements constitutionnels, nous terminerons cette dernière section du programme de recherche en droit par une étude de la nouvelle formule d'amendement. Sur la base des diverses suggestions de modifications constitutionnelles qui auront pu être formulées dans l'ensemble du programme de recherche, nous chercherons à déterminer dans quelle mesure cette formule d'amendement freine ou facilite l'adaptation constitutionnelle.

Chacune des sections de recherche précédemment décrite fera l'objet d'une synthèse dans laquelle il sera également tenu compte des recherches entreprises dans les autres secteurs.

Le droit, la société et l'économie

Coordonnatrice : Andrée Lajoie, Université de Montréal

Cette première section du programme de recherche se veut à la fois une introduction et un cadre historique pour le reste du programme de recherche en droit. Nous voulons souligner les liens juridiques entre l'État, la société et l'économie et montrer l'influence du droit sur la société canadienne. Les limites et les possibilités du droit, instrument d'application des politiques gouvernementales, devraient ainsi s'en trouver précisées.

Une première étude élabore un cadre d'analyse pour comprendre le rôle du droit en tant qu'instrument d'intervention de l'État. Elle est suivie d'une série d'études qui rendent compte de l'évolution du droit dans différents secteurs depuis 1945. Chacune souligne les développements marquants qui sont apparus pendant cette période et s'efforce de situer le droit dans son contexte social, économique et politique.

Il nous semble en effet que l'évolution du droit, le développement de l'État et les changement sociaux sont intimement reliés. Produit d'un rapport de force dont il modifie les termes au moment même où il le cristallise, le droit sert en effet d'arme dans la lutte qui se continue toujours au-delà de l'étape qu'il représente. Il fixe, le temps d'une pause, des rapports sociaux dont la dynamique n'est pas épuisée pour autant mais s'en trouve modifiée. C'est cet aller-retour entre intervention étatique et production du droit qui sera évalué.

Les conclusions de ces études devraient nous permettre de mieux apprécier un des problèmes les plus fondamentaux qui se pose à la Commission, celui du rôle de l'État dans la société canadienne; car s'interroger sur le rôle de l'État, c'est indirectement s'interroger sur le rôle du droit.

Voici les études entreprises au sein de ce module :

- la loi : instrument de l'intervention de l'État ;
- l'idéologie constitutionnelle et le langage juridique : une étude comparative des propositions constitutionnelles faites au Canada depuis 1960 ;
- la création des tribunaux administratifs ;
- l'expansion des sociétés de la Couronne ;
- l'élaboration des règlements ;
- la Cour suprême du Canada : dernier arbitre des conflits d'ordre économique ;
- la Cour suprême du Canada : dernier arbitre des conflits d'ordre social ;
- la Cour suprême du Canada : dernier arbitre des conflits d'ordre politique ;
- l'évolution du droit du travail ;
- l'évolution de la négociation collective ;
- l'élaboration de la législation sociale au Canada ;
- l'élaboration du droit de la famille ;
- l'élaboration de la législation sur la protection du consommateur ;
- l'élaboration du droit urbain ;
- la protection de l'environnement ;
- le droit et les changements technologiques ;
- les sociétés privées et l'intérêt public ;
- les valeurs fondamentales et le système juridique canadien ; et
- l'État, le droit et la société.

L'environnement juridique international

Coordonnateur : John J. Quinn, Osgoode Hall Law School, Université York

Le dynamisme, la stabilité et l'accessibilité des marchés internationaux influeront sur l'avenir économique du Canada. Le commerce international et la circulation des capitaux ne dépendent pas que de l'évolution des coûts de

production et de la demande, mais subissent également les effets des politiques nationales qui réglementent, directement ou indirectement, l'importation et l'exportation de biens, de services et de capitaux.

Au cours des 35 dernières années, les grands pays industrialisés se sont dotés d'un cadre juridique international pour harmoniser et coordonner leurs politiques de commerce et d'investissement. Les premiers éléments de ce cadre général, dont le fameux Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), ont été mis en place à la fin des années 1940 pour faciliter la réduction des tarifs. Les ententes déjà existantes ont été élargies au cours des années 1960 et 1970 pour régir certaines barrières "non tarifaires" au commerce. Outre le GATT, des institutions internationales, dont le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, ainsi que de nombreuses ententes portant sur des questions précises, cherchent à réglementer un large éventail de transactions et d'activités dont la portée dépasse les frontières d'un pays, comme l'investissement étranger direct, l'exploitation des ressources marines et les transferts technologiques.

Ce qui nous intéresse plus particulièrement ici, c'est de connaître l'influence sur l'avenir économique du Canada du cadre juridique régissant les relations économiques internationales. Celui-ci déterminera en effet l'accès du Canada aux marchés étrangers et imposera également des limites dont le Canada devra tenir compte dans ses choix de politiques commerciale et industrielle.

Tel est l'objet de ce premier volet de nos recherches qui se penche sur la structure constitutionnelle du système juridique international actuel et l'évolution probable de ses règles et de ses procédures. Quant au deuxième, il porte sur des aspects précis de l'activité économique internationale dont on soupçonne l'importance pour le développement économique du Canada. Après un examen des institutions et des règles juridiques qui régissent ces différents aspects de l'activité économique, nous nous efforçons d'évaluer leurs répercussions sur la politique économique du Canada. Finalement, le dernier volet analyse les structures juridiques actuelles qui président à l'élaboration de la politique économique extérieure du Canada afin d'identifier les grandes orientations qui s'offrent à nous à cet égard et d'évaluer l'influence de l'évolution du cadre juridique international sur ces choix.

Le premier groupe d'études analyse les structures institutionnelles qui encadrent les relations économiques internationales du Canada. Depuis la fin des années 1940, le commerce international des biens est chapeauté par le GATT. Le principe fondamental du GATT est celui de la non-discrimination, qui a favorisé une approche multilatérale l'élaboration et la mise en application du droit économique international. Quoique depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale le GATT ait permis de faire reculer le protectionnisme, son efficacité a fait l'objet de critiques et son utilité future pour favoriser le développement économique du Canada est de plus en plus mise en doute.

Notre recherche évalue les accords du GATT d'un point de vue canadien. Elle examine également d'autres cadres juridiques pour la conduite des relations économiques internationales du Canada. Ainsi, une possibilité serait de créer une zone de libre-échange nord-américaine tandis qu'une autre consisterait à rechercher la conclusion d'ententes bilatérales avec des pays en

voie de développement. Quelle que soit la voie retenue, il nous faudra examiner avec soin la compatibilité économique et juridique de ces ententes commerciales avec le système du GATT. Il faut donc se demander prioritairement si les intérêts du Canada résident davantage dans une réforme du GATT ou dans la conclusion de nouvelles ententes internationales. Quatre groupes d'études s'intéressent à ces questions :

- le Canada et le GATT : les perspective après le Tokyo Round ;
- les relations canado-américaines : une analyse des accords de libre-échange ;
- les relations canado-américaines : l'élaboration de relations bilatérales ; et
- le Canada et le nouvel ordre économique international.

Nous procédons également à l'analyse du cadre juridique international à partir d'une perspective sectorielle. Les accords du GATT entendent réglementer les politiques nationales du commerce des marchandises mais n'ont que peu d'effet sur celui des produits de base. Ils ne touchent pas non plus à de nombreux autres secteurs de l'activité économique internationale qui auront un poids croissant dans l'avenir économique du Canada. On pense notamment au commerce des services qui couvre de plus en plus la transmission de différents types de renseignements ; la circulation internationale des capitaux, y compris la réglementation des investissements étrangers directs et la conduite des entreprises multinationales ; l'exploitation des ressources marines, et le transfert de technologie. Notre recherche est centrée sur plusieurs questions. Quelles sont les règles et les procédures qui se sont développées afin de régir l'activité économique des secteurs assujettis au GATT et de ceux régis par des ententes juridiques moins formelles et moins englobantes ? Quelles sont les opportunités ou les contraintes relatives au développement économique du Canada qui découlent des règles et des institutions spécifiques à chacun de ces secteurs ? Quelles sont les nouvelles mesures d'ordre juridique que les décideurs canadiens devraient adopter quant à chacun de ces secteurs ? Les études de ce groupe portent sur :

- le commerce international des services ;
- l'investissement direct étranger au Canada et le droit international ;
- le commerce des marchandises : les aspects juridiques internes et externes des mesures protectionnistes ;
- le transfert de technologie et la propriété industrielle : les aspects internationaux ; et
- le Canada et le nouveau droit international de la mer. L'évolution du GATT et des autres ententes sectorielles ou régionales aura des conséquences importantes sur la structure des institutions canadiennes qui élaborent et mettent en oeuvre la politique économique du pays. Les normes internationales qui gouvernent les relations économiques extérieures exerceront une très grande influence sur nos choix politiques. La synthèse du coordonnateur de ce module passera en revue les choix fondamentaux qui s'offrent au Canada quant à la structure des institutions nationales qui déterminent les relations économiques internationales du Canada. Ce travail se fera d'ailleurs en étroite collaboration avec les chercheurs des sections "Économie" et "Institutions". L'étude s'intitule :
- l'environnement juridique international.

L'union économique canadienne

Coordonateur : Mark Krasnick, Victoria, Colombie-Britannique

Le débat en cours sur l'union économique soulève à nouveau des questions fondamentales qui demeurent encore sans réponse. À cet égard, le mandat impose aux commissaires de s'attacher à l'esprit de la Constitution tout autant qu'à son fonctionnement.

Ce module du programme de recherche aborde deux volets de la Constitution : l'un qui établit l'union économique et un autre qui définit le partage des pouvoirs. Il serait évidemment possible d'étudier l'union économique en se contentant d'analyser les entraves existantes imposées par les gouvernements et leurs conséquences financières sur le pays. Ces entraves ne sont cependant qu'une partie du problème. Nous devons aussi tenter de discerner quels autres obstacles les gouvernements pourraient mettre en place dans le cadre des accords constitutionnels actuels. Quand nous aurons décrit la situation actuelle, puis son évolution possible, nous nous attacherons à définir ce qu'elle devrait être.

Nos travaux se concentrent sur toute une gamme de questions qui sont apparues dans le cadre du débat sur l'union économique. Comment se définit l'union économique canadienne ? Comment se compare-t-elle à celles d'autres pays ? L'union économique dans laquelle nous évoluons engendre-telle des problèmes sérieux ? Si oui, quelle est la nature de ces problèmes ? Comment pouvons-nous mesurer l'importance de ceux-ci et y apporter des correctifs ?

Il faut pousser plus avant l'étude de ces questions qui ont toutes une dimension juridique. Les résultats de cette analyse juridique devraient fournir des indications précieuses aux décideurs.

Les études que nous entreprenons se penchent également sur un certain nombre d'autres questions rattachées au partage des pourvoirs. Peut-on contourner les difficultés du partage des pouvoirs en ayant recours à des instruments qui ne sont pas de nature législative, comme le pouvoir exécutif et le pouvoir de dépenser, de taxer et d'acheter ? A-t-on recours, et si oui dans quelle mesure, à de tels moyens pour contourner le partage des pouvoirs ?

Nos travaux sont scindés en deux parties. La première se penche sur le concept d'une union économique, tandis que la seconde examine plus précisément les questions soulevées par l'union économique canadienne.

La première partie traite de l'union économique dans le cadre de diverses juridictions. Deux types d'unions sont ainsi abordés : les unions économiques de nature fédérale, comme celles du Canada, des États-Unis, de l'Australie et de l'Allemagne qui sont définies et protégées à des degrés divers par la constitution des États, et les unions économiques supranationales, définies dans les traités, comme la Communauté économique européene. L'étude de cette partie s'intitule :

- le concept d'union économique

La seconde partie se consacre à une analyse juridique détaillée de l'union économique canadienne. C'est ainsi que sont examinés successivement les problèmes relatifs à la libre circulation des biens, des personnes et du capital puis ceux découlant de l'harmonisation des politiques économiques des

différents gouvernements. Nous nous penchons, à cet égard, sur diverses méthodes permettant de réaliser une certaine harmonisation, comme par exemple des accords du type du GATT. Les études sont:

- la libre circulation des biens ;
- la libre circulation des personnes et des services ;
- la libre circulation du capital ;
- la politique commerciale extérieure ;
- la politique sociale ;
- la politique fiscale ;
- la politique des ressources énergétiques et naturelles ;
- les politiques des transports et des télécommunications ;
- la politique de la main-d'oeuvre ;
- la politique de développement industriel et régional ;
- la politique des pêches ;
- la politique municipale ; et
- les mécanismes d'harmonisation des politiques.

L'harmonisation des législations provinciales

Coordonnateur : Ronald C.C. Cuming, Université de la Saskatchewan

Nous admettons dès le départ, dans ce module, que le terme "harmonisation" cache une réalité plus complexe qu'il n'y paraît. Nous croyons donc qu'il est important de préciser ce qu'il recouvre en général.

L'harmonisation peut n'être rien d'autre qu'un ensemble de règles ou de méthodes conçues pour régler les conflits de juridiction quand deux systèmes de droit, ou plus, interviennent dans le règlement d'un différend. À cet égard, les législations provinciales canadiennes sont en harmonie puisque nous disposons d'un ensemble de règles traitant spécialement des conflits et éliminant pour l'essentiel les différends qui pourraient survenir entre les différentes juridictions canadiennes. Cela ne signifie pas cependant que les droits reconnus par la législation d'un province sont nécessairement exécutoires dans une autre.

L'harmonisation peut également avoir pour but d'amenuiser les différences d'approche retenues par plusieurs juridictions relativement à la réglementation d'un même type d'activité. Ici, l'on peut prétendre que l'harmonisation est réussie si les lois des provinces canadiennes utilisent pour l'essentiel la même approche de la réglementation d'une même activité. Les personnes exerçant leurs activités sous plusieurs juridictions sont alors assurées que les concepts de base sous-tendant les diverses législations dont elles relèvent sont les mêmes.

En franchissant encore un pas, l'harmonisation implique une uniformité législative. Cela signifierait que chacune des provinces adopterait une législation identique, ou presque, à celle en vigueur dans les autres provinces. D'un point de vue absolu, l'harmonisation par l'uniformité impliquerait plus que l'uniformité législative ; elle engloberait également l'uniformité institutionnelle. En d'autres termes, il y aurait non seulement une uniformité des lois

provinciales, mais aussi des corps publics et des organismes provinciaux qui administrent les lois. Ceux-ci auraient un fonctionnement uniforme à travers tout le pays.

Nous considérons ici que l'harmonisation dépasse le niveau élémentaire d'un ensemble de règles efficaces pour régler les conflits. Cette harmonisation peut même, dans certains cas, se rapprocher du concept absolu, en particulier si elle est appliquée grâce à une législation fédérale. Toutefois, étant donné la structure sociale et politique du Canada, l'objectif d'harmonisation ne sera réalisable que dans la mesure où une uniformité complète n'est pas envisagée.

Il y a une autre dimension de l'harmonisation qui mérite de retenir l'attention. Si le titre de ce module, soit "L'harmonisation des législations provinciales," laisse entendre que l'intérêt porte uniquement sur les législations provinciales, il n'en reste pas moins que certaines études seraient incomplètes si on n'y abordait pas la question de l'harmonisation entre les législations fédérale et provinciales.

Il apparaît également nécessaire de décrire dans quelle mesure l'harmonisation existe dans les divers domaines du droit. De plus, il est important d'identifier les efforts présentement déployés pour atteindre l'harmonisation et qui pourraient porter fruit dans un avenir rapproché. Les tendances ou tentatives en sens opposé font également partie de notre analyse.

Dans cette foulée, il est important d'évaluer jusqu'à quel point les juridictions canadiennes ont agi en harmonie au cours des diverses périodes du développement du Canada. Il est peut-être encore plus important de cerner avec précision les forces sociales et économiques qui, par le passé comme maintenant, vont dans le sens de l'harmonisation, ou s'y opposent, quant à chacun des domaines du droit.

Les tenants de l'uniformité voient les législateurs provinciaux et fédéral du Canada comme les équivalents contemporains des constructeurs de la tour de Babel. On ne peut pourtant pas ignorer les réalités du Canada. Ce pays est une confédération juridique et sociale et force est de reconnaître, en se penchant sur son histoire juridique, que l'uniformité stricte n'y a jamais été un thème dominant. Il incombe donc à tout partisan d'un haut degré d'harmonisation de faire la preuve que celle-ci est souhaitable dans le contexte canadien. Évidemment, il n'est pas possible d'harmoniser tous les aspects du droit, mais il demeure que peuvent exister des situations pour lesquelles les aspects négatifs de l'harmonisation constituent un prix acceptable en contrepartie des avantages qu'elle génère par ailleurs.

La marche logique à suivre est donc d'étudier attentivement chacun des domaines du droit pour déterminer, d'après son historique, sa structure et ses modalités de fonctionnement, s'il se prête bien à l'harmonisation ou s'il est préférable de le laisser évoluer en fonction des conditions locales. S'il s'avère qu'une harmonisation totale ou partielle d'un domaine particulier du droit est souhaitable et possible, il sera alors indispensable d'étudier les moyens permettant d'y parvenir. On devrait pouvoir se livrer à cette tâche sans se cantonner dans de pures spéculations. L'uniformité du droit n'est pas une idée nouvelle, pas plus qu'on ne manque d'exemples de diverses mesures utilisées pour l'atteindre dans plusieurs domaines du droit. Nous nous efforcerons, après

avoir évalué chacun des instruments dont on dispose pour réaliser cette harmonisation, d'identifier ceux qui conviennent le mieux à chacun des domaines étudiés.

Quoique le droit recouvre de nombreux domaines, chacun ayant ses particularités, il n'est pas possible dans le cadre d'une telle étude de tous les traiter de la façon décrite précédemment. Il a donc fallu en choisir un certain nombre, chacun ayant des caractéristiques différentes. Les secteurs retenus devraient permettre d'aborder une vaste gamme de questions ayant trait à l'harmonisation et de préciser davantage les approches permettant de réaliser un niveau optimal d'harmonisation. Nous espérons que les conclusions auxquelles nous parviendrons en les étudiant présenteront un intérêt pour les décideurs désireux d'harmoniser d'autres domaines du droit au Canada.

Les domaines retenus sont :

- les difficultés d'harmonisation au Canada ;
- le commerce des valeurs ;
- la sécurité des biens personnels ;
- la protection des consommateurs ; et
- l'éducation.

Les accords institutionnels et constitutionnels

Coordonnatrice : Clare F. Beckton, Université Dalhousie

L'existence de ce module est justifiée par le mandat même de la Commission qui demande de se pencher sur les ententes institutionnelles et constitutionnelles susceptibles de favoriser la liberté et le mieux-être des Canadiens. Ces travaux vont de pair avec ceux entrepris dans la section "Institutions". Afin d'éviter tout double emploi, nous accorderons ici moins d'importance aux institutions politiques comme le Sénat et la Chambre des communes qu'au système judiciaire canadien, à la Charte canadienne des droits et libertés, au pouvoir de conclure des traités, à la formule d'amendement et aux autres ententes conçues pour promouvoir un sentiment d'égalité entre tous les Canadiens, lesquels retiendront davantage notre attention.

Le système judiciaire joue un rôle essentiel dans le fonctionnement de nos institutions et a des effets importants sur la liberté de chacun. Il n'est donc pas surprenant, dans un contexte où la notion de responsabilité a pris de l'importance, que se manifeste un intérêt renouvelé à l'égard de l'indépendance du système judiciaire telle qu'elle s'exprime dans le processus de nomination des juges. Notre première étude sur ce sujet examine la représentativité de la Cour suprême tandis qu'une seconde se penche sur la relation entre les cours supérieures dont les juges sont nommés par le pouvoir fédéral et les corps judiciaires et quasi-judiciaires créés ou mis sur pied par les provinces.

La Charte canadienne des droits et libertés impose des restrictions à la suprématie parlementaire en attribuant aux tribunaux le pouvoir de décider si certains choix de politiques consacrés par le législateur enfreignent tout droit garanti par celle-ci. La Charte impose également au législateur d'examiner la

législation et les programmes en vigueur pour s'assurer qu'ils respectent ces garanties. Les garanties d'égalité forcent à évaluer la structure de bon nombre de programmes tels ceux relatifs aux régimes de pensions, et à étudier l'interaction entre l'administration et les particuliers. D'autre part, les garanties linguistiques enchâssées dans la Charte requièrent maintenant que toutes les institutions nationales soient prêtes à satisfaire les besoins des Canadiens dans la langue officielle de leur choix et obligent également les provinces à fournir l'enseignement dans la langue de la minorité, là où le nombre le justifie. Non seulement la Charte empêche-t-elle toute enfreinte aux droits garantis, mais dans certains cas elle impose même de prendre des mesures destinées à les promouvoir.

Liée au débat linguistique la question du statut du Québec dans la Confédération soulève une problématique plus large quant au rôle de cette province comme point d'ancrage de la communauté francophone de l'ensemble du Canada et en ce qui concerne la protection de ses intérêts particuliers dans les domaines culturel et linguistique. Au niveau constitutionnel, il faut donc étudier toute une gamme de questions allant de la reconnaissance du droit de veto au Québec pour les amendements constitutionnels dans le domaine de la culture et de l'éducation jusqu'aux propositions voulant que des ententes spéciales soient conclues dans des domaines précis comme ceux de l'immigration et des affaires extérieures.

Une étude sera consacrée à la capacité du Canada de participer pleinement aux affaires internationales tout en tenant compte du désir manifesté par les provinces d'agir sur le même plan. Enfin, une recherche traitera de l'amendement constitutionnel comme mécanisme permettant d'atteindre les objectifs de politique proposés ailleurs dans le cadre du programme de recherche. Les études spécifiques de ce module sont :

- la Charte des droits et libertés ;
- le pouvoir de conclure des traités au Canada ;
- le système judiciaire ;
- la Cour suprême du Canada ;
- les programmes d'action positive ;
- les droits linguistiques ;
- le statut du Québec dans la Confédération ; et
- la formule d'amendement.

Conclusions

V Conclusions

Notre programme de recherche, l'un des plus importants jamais entrepris au Canada, est maintenant établi. Comme l'indique ce rapport d'étape, des études sur toutes les grandes questions soulevées par le mandat de la Commission sont en voie de réalisation. Il est cependant possible que, les travaux avançant, la Commission procède à quelques recherches additionnelles afin de combler des vides qui pourraient se manifester dans le programme de recherche ainsi que pour satisfaire aux demandes des commissaires dans la perspective de la préparation de leur rapport.

La première série d'audiences publiques est maintenant terminée. Nos chercheurs disposent donc, pour préparer leurs études, de la vaste gamme de renseignements et d'analyses contenus dans les mémoires que nous avons reçus. L'ampleur et l'importance de ces travaux de recherche, ainsi que le processus de consultation, fourniront aux commissaires l'information nécessaire pour aborder l'étude des problèmes délicats auxquels le Canada est confronté.

Comme nous l'avons déjà dit, même si le programme de recherche est scindé en trois sections, l'interdépendance entre les aspects économiques, politiques et constitutionnels du mandat retient tout particulièrement l'attention de nos chercheurs. Les efforts d'intégration de ces trois sections seront de plus en plus manifestes au cours de l'été et de l'automne 1984. Alors qu'ils étudient pour la plupart une question ou un problème bien précis d'un angle différent, les chercheurs pourront, grâce à toute une série de symposiums, de séminaires et d'autres échanges moins formels, réagir aux conclusions et aux recommandations de leurs collègues.

L'ensemble du programme de recherche vise deux objectifs interdépendants : la préparation du rapport et la production de travaux de recherche qui lui serviront de complément. Les commissaires disposeront des résultats des travaux de recherche dans les mois à venir et ce sera pour eux une source importante de renseignements et d'analyses pour la rédaction du rapport final. Les chercheurs, l'équipe de rédaction, et d'autres membres du personnel travailleront de concert avec eux à la rédaction de ce document.

Chaque étude sera soumise à l'évaluation rigoureuse des collègues avant d'être publiée. Outre cette évaluation externe, ces documents seront également soumis à une analyse serrée lors des réunions du groupe consultatif de recherche. Les 19 modules qui composent les trois sections de recherche verront leurs travaux examinés par ces groupes d'experts provenant du milieu de la recherche et des praticiens des secteurs public et privé. La plupart de ces recherches devront subir au moins une et parfois plusieurs révisions tenant compte des suggestions émises lors du processus d'évaluation. Les documents qui ne répondront pas à des normes élevées de qualité ne seront pas publiés. Tous les documents rédigés pour le compte de la Commission seront cependant déposés aux Archives publiques du Canada.

Les documents qui franchiront avec succès les étapes de la sélection seront publiés dans une série de volumes. Ceux-ci seront destinés non seulement aux décideurs et aux autres chercheurs, mais aussi à toute personne manifestant un intérêt à ces questions. Nous nous efforçons de rédiger les textes aussi clairement que possible, en limitant autant que possible l'utilisation du jargon technique sans pour autant minimiser la complexité des sujets traités.

Nous voulons produire des documents qui continueront à être utiles aux Canadiens au cours des années à venir. Nos travaux ne s'attardent pas à des questions éphémères. Ils portent en vérité sur des questions fondamentales et toujours présentes qui affecteront l'avenir de générations de Canadiens. Nous espérons que notre programme de publication sera complet et qu'il présentera un grand intérêt. Ce sera une partie du legs de la Commission à tous les Canadiens.

Annexe A

Le Comité du Conseil privé a été saisi d'un rapport du très honorable Pierre Elliott Trudeau, Premier ministre du Canada, faisant valoir:

que le Canada est un pays aux possibilités quasi illimitées, qui s'est engagé à assurer l'avancement économique et social de ses habitants, à réduire les disparités économiques et fiscales entre ses diverses régions et à répartir équitablement les avantages et les fardeaux du développement national;

que l'économie mondiale connaît des changements importants, surtout en ce qui concerne l'activité industrielle, l'utilisation des ressources naturelles, le mouvement des capitaux au sein d'un même pays et entre États, changements qui auront des répercussions importantes pour le Canada;

que les rapports économiques actuels entre pays, et entre individus et groupes d'un même pays, se caractérisent par une interdépendance accrue en même temps qu'une intensification de la concurrence;

que, pour relever le défi du changement au niveau national aussi bien qu'international, afin de réaliser les potentialités du Canada et d'assurer le bien-être économique et social de tous ses habitants, il importe de mieux comprendre les aspirations des diverses régions, de coordonner davantage les initiatives des différents échelons de gouvernement et de susciter plus d'appui pour l'union économique canadienne:

À ces causes, sur avis conforme du Premier ministre, le Comité du Conseil privé recommande que l'honorable Donald Stovel Macdonald et toute autre personne pouvant être désignée à l'occasion soient nommés commissaires en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes et chargés d'enquêter et de faire rapport sur les possibilités, perspectives et défis économiques à long terme qui se dessinent pour la fédération canadienne et ses diverses régions, et sur l'incidence de ces perspectives et défis sur les institutions économiques et gouvernementales et sur la gestion des affaires économiques du Canada.

Le Comité recommande en outre que les commissaires se penchent sur les questions ci-après et fassent rapport à leur sujet:

a) les objectifs nationaux à poursuivre et les politiques de développement économique à adopter, y compris les aspects suivants:
   - les tendances des besoins et de la situation du marché du travail;
   - les faits nouveaux touchant l'offre de matières premières, sources d'énergie comprises;
   - les besoins de capitaux et la structure des coûts dans un monde caractérisé par une vive concurrence, une technologie avancée et une forte interdépendance;
   - les tendances qui se manifestent aux chapitres de la productivité, du niveau de vie et du progrès social;
   - l'adaptation et la croissance du secteur industriel;

- les possibilités et les contraintes du développement économique régional dans un cadre économique national;
- l'intégrité de l'union économique canadienne, du double point de vue de l'unité du Canada et de la possibilité, pour tous les Canadiens, d'avoir part à la prospérité économique au fur et à mesure de son accroissement;

b) les aménagements institutionnels et constitutionnels propres à promouvoir la liberté et le bien-être des citoyens canadiens en même temps que le maintien d'une économie forte et concurrentielle, y compris les aspects suivants:
   - les moyens d'améliorer les relations entre les gouvernements, les milieux d'affaires, les syndicats et les autres groupes qui composent la société canadienne;
   - la répartition opportune des pouvoirs, instruments et moyens fiscaux et économiques entre les différents niveaux de gouvernements et d'administrations;
   - les changements à apporter aux institutions du gouvernement central de façon à mieux tenir compte des opinions et des besoins de tous les Canadiens et de toutes les régions et à favoriser l'expansion de l'union économique canadienne.

De plus, le Comité recommande qu'au cours de leur enquête et au moment de rédiger leur rapport, les commissaires aient à l'esprit les principes suivants:

a) l'économie canadienne repose sur l'initiative et la productivité de chaque Canadien, dans un contexte où se complètent les activités des secteurs public et privé, et qui reflète les valeurs traditionnelles de notre société;
b) la politique économique doit être examinée du point de vue de ses rapports avec l'indépendance politique et économique du Canada et avec les aspirations plus générales de ses habitants, celles-ci devant être reflétées dans les responsabilités des gouvernements;
c) la gestion de l'économie du pays, la croissance économique équilibrée de ses différentes régions et la réduction des disparités fiscales entre les provinces sont essentiellement des responsabilités fédérales; les provinces ont pour leur part des charges importantes en ce qui a trait à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique économique et sociale;
d) le rapport devra tenir compte de l'esprit de la Constitution canadienne, s'y conformer, et s'appuyer sur l'hypothèse que la structure fédérale canadienne ne s'écartera pas sensiblement de ce qu'elle est à l'heure actuelle.

Le Comité recommande en outre que les commissaires:

1. reçoivent l'ordre de consulter, dans le cadre de leur enquête, tous les gouvernements provinciaux et administrations territoriales ainsi que les Canadien[illegible]téressés de toutes les couches de la société et de toutes les régions du pays;
2. soient autorisés à créer les comités consultatifs de Canadiens éminents que pourra nécessiter, selon eux, l'examen de l'un ou l'autre aspect de leur mandat;
3. aient le pouvoir d'adopter la procédure et les méthodes qu'ils jugeront nécessaires à la poursuite de leur enquête;
4. puissent compter, au besoin, sur la collaboration des fonctionnaires et employés des ministères et organismes du gouvernement du Canada, en particulier pour l'accès à la documentation;
5. soient autorisés à siéger aux moments et aux endroits voulus au Canada;

6. soient autorisés à exercer tous les pouvoirs que leur confère l'article 11 de la Loi sur les enquêtes;
7. soient autorisés à retenir les services d'employés de soutien et de conseillers techniques, avocats compris, qu'ils jugeront nécessaires à la poursuite de leur enquête et à leur verser la rémunération et les indemnités de frais qu'approuvera le Conseil du Trésor;
8. soient autorisés à louer, avec le concours du ministère des Travaux publics, les bureaux ainsi que les salles et installations d'audiences qu'ils jugeront nécessaires à leur enquête, ce à des loyers conformes aux lignes directrices dudit ministère à cet égard;
9. soient autorisés à publier des études spéciales lorsque ce sera à propos;
10. reçoivent l'ordre de faire rapport au Gouverneur en conseil dans un délai raisonnable, celui-ci ne devant pas dépasser trois années à compter du moment présent;
11. reçoivent l'ordre de remettre leurs dossiers à l'archiviste fédéral aussitôt que possible après la conclusion de leurs travaux.

Le Comité recommande enfin que l'honorable Donald Stovel Macdonald soit nommé président de la Commission.

5 novembre 1982

Appendice B

L'organisation de la recherche

Président
L'honorable Donald S. Macdonald

Commissaires

Clarence Barber
Albert A. Breton
E. Gérard Docquier
William M. Hamilton
John R. Messer
Angela Cantwell Peters
Laurent Picard
Michel Robert
Daryl Kenneth Seaman
Thomas Shoyama
Jean Casselman-Wadds
Catherine T. Wallace

Directeur exécutif
J. Gerald Godsoe

Économie
Directeur
David C. Smith

Attachée de direction et directrice adjointe
I. Lilla Connidis

Coordonnateurs
Pierre Fortin
David Laidler
Donald G. McFetridge
Kenneth Norrie
Craig Riddell
John Sargent
François Vaillancourt
John Whalley

Agents de recherche
Mireille Éthier
Roderick Hill
Douglas S. Green

Auxiliaire administrative
Donna Stebbing

Institutions
Directeur
Alan C. Cairns

Attachée de direction
Karen Jackson

Coordonnateurs
Peter Aucoin
Keith Banting
André Blais
Bruce Doern
Richard Simeon
Denis Stairs
Gilbert R. Winham

Coordonnatrice adjointe
Cynthia Williams

Droit et Constitution
Directeur
Ivan Bernier

Attaché de direction et administrateur du programme
Jacques J.M. Shore

Coordonnateurs
Clare F. Beckton
Ronald C.C. Cuming
Mark Krasnick
Andrée Lajoie
John J. Quinn

Coordonnateur-adjoint
A. Wayne MacKay

Recherchiste et adjoint administratif
Nicolas Roy